



Regulering og kort

Baaner, Lasse; Hvingel, Line; Anker, Helle Tegner

Publication date:
2015

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L., Hvingel, L., & Anker, H. T. (2015). *Regulering og kort*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 240

IFRO Rapport



Regulering og kort

Lasse Baaner
Line Hvingel
Helle Tegner Anker

IFRO Rapport 240

Regulering og kort

Forfattere: Lasse Baaner, Line Hvingel, Helle Tegner Anker

Udgivet august 2015

Rapporten er en afrapportering til NaturErhvervstyrelsen om anvendelsen af geografisk information i styrelsens sagsbehandling

Forsideillustration: Søgning i Danmarks Miljøportal med visning af beskyttede vandløb og naturtyper samt sø-, å- og kirkebeskyttelseslinjer. Som baggrundskort er anvendt DDO[®]land, © COWI.

IFRO Rapport er en fortsættelse af serien FOI Rapport, som blev udgivet af Fødevareøkonomisk Institut. Se hele rapportserien på http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/

ISBN: 978-87-92591-59-3

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
www.ifro.ku.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	7
1. Digital forvaltning og geografisk information	9
1.1 Anvendelsen af geografisk information i digital forvaltning	9
1.2 Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi	10
1.3 Grunddataprogrammet	11
1.4 Er grunddata autoritative?	12
1.5 Digitaliseret sagsbehandling	13
2. Arealregulering og geografisk information	15
2.1 Grundmodel for diskussion af koblingen mellem regulering og geografi	15
2.2 Koblingen mellem regulering og geografi	16
2.3 Generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger og stedfæstelser	17
2.4 Nærmere om indholdet af geografiske restriktioner	19
Styring og regulering	19
Forbuddet mod skøn under regel	21
2.5 Nærmere om stedfæstelsen af restriktioner	22
Konstaterende og konstituerende retlige geodata	23
Lovgivning, kortlægning, udpegning og planlægning	25
2.6. Miljøvurderingskrav	27
2.7 Kort og anvendelsesbegrænsninger	28
2.8 De forvaltningsretlige principper, når der skal træffes afgørelser baseret på geografisk information	30
Officialprincippet	30
Legalitetsprincippet	31
Et tværgående princip om saglig forvaltning	32
Grundsætningen om berettigede forventninger	32
2.9 Strafferetlige principper	32
2.10 Udvalgte afgørelsestyper og reguleringsmodeller	33
Regulering, der bygger på fuldt ud lovbundne afgørelser	33
Regulering der bygger på skønsmæssige afgørelser	34
Anmeldeordninger	35
Tilskudsbetaling	35
Særligt om automatiserede afgørelsesprocesser	36
2.11 Opsamling	37
3. EU krav til temaer i markkortet	39
3.1 Generelt om EU's landbrugslovgivning	39
Direkte støtte	40
Landdistriktsordningerne	41
Horisontale regler	42
3.2 Arealidentifikationssystemet	42
3.3 Nærmere om artikel 5 i forordning 640/2014	44
Fastlæggelse af de støtteberettigede arealer	44
Fastlæggelse af miljøfokusområder	44

Andre områder af betydning for landbrugsdriften	45
3.4 Sammenfattende om de EU-retlige krav til kortgrundlag	46
4. Analyse af udvalgte geodatasæt og deres anvendelsesbegrænsninger	47
4.1 Den overordnede struktur	47
4.2 Fredskovspligtige arealer	49
4.3 Landzoneafgrænsningen	52
4.4 Områder beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3	53
4.5 Vandforekomster (søer og vandløb med miljømål)	54
4.6 Natura 2000-områder	55
4.7 Fortidsminder	56
4.8 Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI)	57
4.9 Vandløbslovens 2 meter-bræmmer	58
4.10 Randzoner	60
4.11 Miljømæssigt sårbare områder (MSO)	62
4.12 High Nature Value (HNV)	63
4.13 Miljøfokusområder	64
4.14 Opsamling på gennemgangen af datasæt	65
5. Konklusion og perspektivering	67
6. Begrebsafklaring	69
7. Referenceliste	75

Læsevejledning

Formålet med denne rapport er at identificere og analysere de retlige problemer, som NaturErhvervstyrelsen står overfor i forhold til styrelsens administrative arbejde med bindende og vejledende kort. Rapporten rummer generelle redegørelser for, hvordan retlig regulering og kortmateriale (geografiske data) hænger sammen, herunder hvilken rolle geografisk information strategisk er tiltænkt i digital forvaltning. Dette suppleres af konkrete analyser af udvalgte kort og datasæt med relation til NaturErhvervstyrelsens beslutningssystemer.

Rapporten består af 5 dele, som i nogen grad henvender sig til forskellige læsere.

Første del redegør for den samfundsmæssige og forskningsmæssige ramme for rapportens problemstillinger. Her præsenteres anvendelsen af geografisk information i digital forvaltning generelt samt koblingen mellem arealregulering og geografisk information udfoldes. Denne del henvender sig til både teknikere og arealforvaltere i forhold til en forståelse af udvikling på området indenfor digital forvaltning.

Anden del stiller skarpt på de muligheder og udfordringer, som anvendelsen af geografisk information som grundlag for forvaltningsretlige afgørelser står overfor. Der etableres en ramme for den fremtidige analyse og udvikling indenfor feltet. En analyseramme, som kan kvalificere diskussionen af, hvornår geodata er - eller kan gøres - bindende i konkrete afgørelser. Rapporten er her både oversigts- og teoriskabende indenfor sit nye forskningsfelt. Anden del henvender sig til alle, der arbejder med offentlig forvaltning og geografisk information.

Dernæst følger tredje del der redegør for de konkrete EU-retlige krav til temaerne i NaturErhvervstyrelsens ansøgningssystem.

Fjerde del vurderer en række af de konkrete datasæt, som NaturErhvervstyrelsen anvender i deres beslutningssystemer og afgørelsesprocesser. Analysen baseres på den analyseramme, der er opstillet i del 2. På trods af det konkrete fokus rummer denne del også redegørelser af generel interesse vedrørende kvaliteten af en række grundlæggende datasæt og de procedurer, som forvaltningsretlige afgørelser i relation til disse datasæt må hvile på.

I femte del diskuteres og perspektiveres rapportens konklusioner og analyser, ligesom der gives en række anbefalinger til den fremtidige anvendelse af geografisk information i styrelsens afgørelsesprocesser.

Indledning

Anvendelsen af kort som grundlag for den offentlige administration har en lang tradition med analoge kort, der kan føres helt tilbage til udskiftningen i 1700-tallet. Med angivelsen af jordens bonitet blev udskiftningskortene lagt til grund for en ejendomsbeskatning, som var med til at sikre indtægter til staten.

Med udviklingen og udbredelse af computeren fra midten af tresserne blev analoge kort digitaliseret, og disse kunne nu indgå i digitale geografiske informations systemer (GIS).

Med indførelsen af de digitale systemer blev det muligt at lave mere avancerede analyser, for eksempel såkaldte konfliktsøgninger, hvor man via informationssystemet undersøger eller analyserer restriktionerne på en given ejendom. Den digitale anvendelse af de geografiske data flyttede derved anvendelsen fra 'kort' til integrerede 'systemer', hvor brugerne ikke engang altid er opmærksom på integrationen af det geografiske datagrundlag – som f.eks. i en google kalender funktion, der fortæller dig, at du skal afsted til dit møde nu, hvis du skal nå frem til tiden. Løsningen bygger på en ruteberegning ud fra det angivne sted for mødet, uden at du har åbnet for et kort eller endog bedt om en geografisk analyse. Man taler nu om et *spatially enabled society* (et samfund understøttet af geografisk information), hvor vi går fra "at håndtere geografisk information til at håndtere information geografisk" (Enemark, 2012).

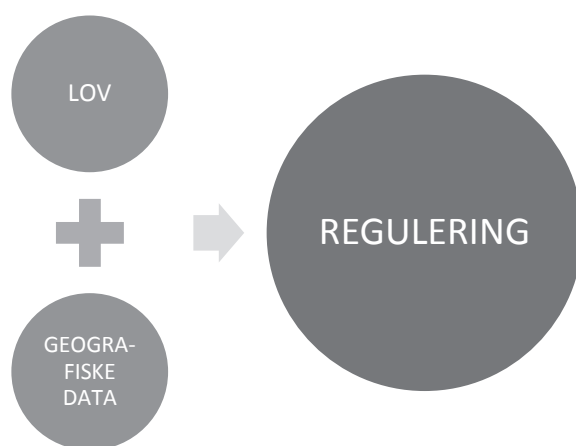
Denne overgang er teknisk set nært forestående, men skal geografiske data spille en rolle i en samfundsmæssig sammenhæng mangler vi stadig at forholde os til den retlige værdi af de geografiske informationer. Uden denne diskussion vil anvendelsen af geografisk information i diverse systemer være problematisk.

Det mest enkle eksempel herpå er naturbeskyttelseslovens angivelse af beskyttelseslinjer i lovens §§ 16-19. Loven fastlægger linjernes placering, og miljøportalen Danmarks Arealinformation viser dem. Loven forholder sig ikke til kortet som sådan, f.eks. med krav om ajourføring, nøjagtighed, fuldstændighed eller lignende, og det er loven der i sig selv de facto er gældende for beskyttelsen. Alligevel arbejdes der med beslutningssystemer, som for eksempel den digitale byggesag, der trækker direkte på de geografiske informationer i miljøportalen.

Den manglende stillingtagen til, om det er lovens tekst eller visningen af restriktionerne i et online kort rejser også spørgsmål om borgerens

retsstilling, hvis de har handlet i overensstemmelse med oplysningerne i miljøportalen. Har man f.eks. en berettiget forventning om et bestemt udfald af en sag, hvis man har tjekket et autoritativt register?

Netop denne integrerede anvendelse af geografisk information i den offentlige digitale forvaltning er omdrejningspunktet for denne rapport. Den digitale forvaltning med delvist automatiserede afgørelser udfordrer den traditionelle forvaltningsret og aktualiserer en række spørgsmål vedrørende retssikkerhed og retlig kvalitet.



De geografiske data og opbygningen og formuleringen af den bagvedliggende lovgivning er centrale elementer i den digitale arealregulering – elementer som skal have særlig opmærksomhed for at få velfungerende systemer.

1. Digital forvaltning og geografisk information

Danmark har gennem årtier haft digital forvaltning højt på den politiske dagsorden. I 1994 lancerede Lone Dybkjær strategien 'Informati-onssamfund 2000', hvor hun blandt andet siger "Vi er midt i en revolu-tion. En global kortslutning af tid, sted, personer og processer. Samti-dig eksploderer mængden og udvekslingen af information. - Midlet er moderne informationsteknologi (IT), og resultatet er en gennemgri-bende ændring af kommunikations- og arbejdsprocesser i hele samfun-det".

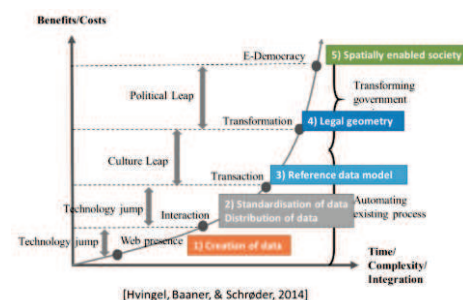
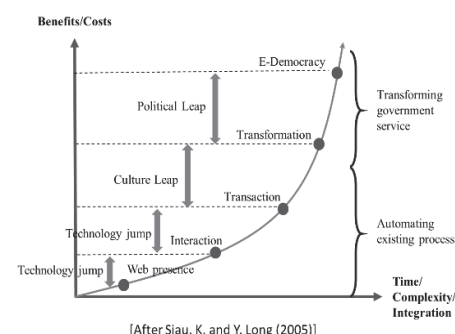
Siden 1994 har skiftende regeringer, især i regi af Den Digitale Task-force som blev oprettet i 2001 under Finansministeriet, arbejdet på at implementere digital forvaltning. Der har fra begyndelsen været et nødvendigt fokus på netværk, kapacitet, sikkerhed, uddannelse etc.

Digital forvaltning kan forstås som digital *kommunikation* mellem offentlige myndigheder og borgere, virksomheder og andre myndighe-der, og kommunikation har i mange år været hovedfokus for den of-fentlige digitaliseringsindsats. Dette har udviklet sig fra adgang til of-fentlig information online til interaktion med den offentlige forvaltning online - f.eks. ved mulighed for at kommunikere og få online informa-tion over muligheden for at udfylde og indsende oplysninger online, henimod en egentlig transformation af den offentlige sektor, hvor tra-ditionelle procedurer og organisationsmodeller ændres. Udviklingen er illustreret som en graf med forskellige digitale modenhedsniveauer af Siau og Long (Siau & Long, 2005) som siden er også er koblet til an-vendelsen af retlige geodata (Hvingel, Baaner, & Schrøder, 2014)

Med denne tekniske ramme på plads er det nu muligt for alvor at tale om digital *areal*forvaltning, som det næste modenhedsniveau i udvik-lingen af digital forvaltning. Arealregulering er en gren af den offent-lige forvaltning, som er kendetegnet ved at lovgivningen knytter kom-petencer, rettigheder og pligter til et sted eller en fysisk lokalitet. Digi-tal arealregulering med fokus på 'stedet' og geografiske data har ikke været et særskilt indsatsområde, før den seneste digitaliseringsstra-tegi fra 2011 (Regeringen, KL, & Danske Regioner, 2011), hvor det til gengæld kom ind med fuld kraft.

1.1 Anvendelsen af geografisk information i digital forvaltning

I praksis har geografisk information længe været anvendt i den offent-lige forvaltning, især på teknik og miljøområdet. For eksempel blev BBR oprettet i 1976 og geografiske data har siden midt-halvfjerds-erne været anvendt i geografiske informationssystemer (GIS). Fra midt-halvfemserne har arbejdet med standarder for data og dataudveksling





Det betyder, at vi længe har haft data i spil. Der har også været strategier, dog uformelle, omkring anvendelsen og udviklingen af geografisk information. Med digitaliseringsstrategien fra 2011 blev geodatas officielle rolle slået fast. Der er nu fokus på et tættere offentligt digitalt samarbejde med henblik på, at alle offentlige myndigheder skal bruge de relevante fælles løsninger, undgå dobbeltudvikling og genbruge relevante data. Et vigtigt element er opbygningen af en fælles digital infrastruktur, som baseres på pålidelige grunddata, der kan sikre en effektiv deling af oplysninger mellem myndighederne.

Siden 2001 har regeringen, KL og Danske Regioner hvert fjerde år i fællesskab udgivet en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi (Regeringen, 2011). Strategien fra 2011 har titlen *Den digitale vej til fremtidens velfærd* og rummer flere indsatsområder af betydning for bl.a. digital forvaltning på natur- og miljøområdet.

I forhold til den ønskede infrastruktur sætter digitaliseringsstrategien fokus på følgende fem indsatsområder:

- 10

4. Portaler: Borger.dk, Virk.dk og sundhed.dk
5. Betaling: NemKonto, NemHandel, e-faktura

Punkt 3 vil være med til at definere, hvordan geografisk information fremover tænkes anvendt i den offentlige forvaltning. Og tilføjelsen 'autoritative' indikerer en grad af værdi, enten i form af troværdighed eller en egentlig retlig værdi. Dette indsatsområde er behandlet i den opfølgende handlingsplan *Gode grunddata til alle* (Kommunernes Landsforening & Regeringen, 2012).

1.3 Grunddataprogrammet

Som det anføres i handlingsplanen *Gode grunddata til alle*, så registrerer den offentlige forvaltning en lang række oplysninger om borgere, virksomheder, fast ejendom, bygninger, veje osv. En del af disse data angives som autoritative grunddata. Det er data, som bruges igen og igen på tværs af hele den offentlige sektor. Som figuren ved siden af viser, så er *personer*, *virksomheder*, *fast ejendom*, *adresser*, *veje* og *udvalgte administrative områder*, samt endeligt *baggrundskort* i første omgang udpeget til at udgøre grunddataprogrammet.

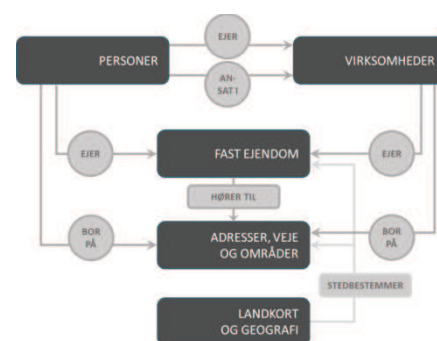
Konkret vil de første grunddataregistre være:

CVR (Det Centrale Virksomhedsregister) indeholder oplysninger om danske virksomheder, herunder bl.a. CVR-nummer, virksomhedsform, datoen for virksomhedens start og eventuelle ophør, juridisk navn og adresse, ejerne, tilknyttede produktionsenheder, branchekode, antal fuldtidsansatte og kreditstatus.

Selskabsregisteret indeholder oplysninger om alle registrerede selskaber, fx aktie- og anpartsselskaber. Nogle oplysninger som fx virksomhedsform, navn, adresse og branchekode registreres i Selskabsregisteret og overføres til CVR. Oplysninger om fx selskabets ledelse, revisor og tegningsregel er alene tilgængelige fra Selskabsregisteret.

Matriklen består af hhv. Matrikelregisteret og Matrikelkortet, der indeholder oplysninger om Danmarks ca. 2,5 mio. jordstykker og deres arealstørrelser mv. Hvert jordstykke er identificeret ved et matrikelnummer og er stedfæstet på matrikelkortet. Matriklen forudsættes udbygget med flere ejendomstyper, således at grunde, ejerlejligheder og bygninger på fremmed grund fremover bliver identificeret og registreret ensartet. Oplysninger om ejendomme, som er opdelt i anparter, vil fortsat blive registreret i Tingbogen og er ikke grunddata. Matrikelkortet er et retligt kortværk, som bl.a. viser registrerede ejendomsgrænser, vejrettigheder, fredskovsbelagte arealer, strandbeskyttelseslinjer og klitfredede arealer for hele Danmark.

BBR (Bygnings- og Boligregisteret) indeholder detaljerede oplysninger om alle landets bygninger og boliger – fx alder, anvendelse, areal, antal



etager, opvarmning, tekniske installationer, vand- og afløbsforhold, årlig leje mv. BBR indeholder tillige det komplette register for alle landets adresser med geografiske koordinater.

Ejerfortegnelsen er et nyt autoritativt register over de faktiske ejere af al fast ejendom i Danmark. Registeret skal omfatte alle ejerskifter, uanset om de bliver tinglyst eller ej, og etableres i tilknytning til Tingbogen.

Landkortdata fra det Fællesoffentlige Geografiske Administrationsgrundlag (FOT-registeret) beskriver landskabets form og særlige kendetegn såsom byer, veje, skrænter, stier, vandløb, vindmøller og mange andre markante punkter i terrænet.

Danmarks Administrative Geografiske Inddeling (DAGI) viser den detaljerede geografiske afgrænsning af en række administrative enheder som fx kommuner, regioner, sogne, retskredse, postnumre mv.

Danmarks Højdemodel indeholder en digital model over terrænet med oplysninger om, hvor langt over havets overflade et givent punkt i landskabet befinder sig.

Stednavne- og Stamoplysningsregisteret (SNSOR) indeholder ca. 200.000 stednavne, herunder dem som optræder på de topografiske kort og i Kortforsyningen.

CPR (Det Centrale Personregister) indeholder oplysninger om personer, herunder bl.a. CPR-nummer, navn, adresse, fødselsdato, civilstand, slægtskab, statsborgerskab, medlemskab af Folkekirken og værgemål. Både gældende og tidligere informationer registreres.

På sigt vil flere data blive gjort til grunddata, og registrene blive optaget i grunddata-infrastrukturen.

1.4 Er grunddata autoritative?

I digitaliseringsstrategien og den efterfølgende handlingsplan sættes der hårdt ind på at etablere fornuftige grunddataregistre. Grunddataregistrene anføres i digitaliseringsstrategien som *autoritative*, men der er ingen overordnet diskussion af, hvad dette indebærer, herunder hvilke krav der stilles til kvaliteten og anvendelsesbegrænsningerne af de udpegede datasæt

Traditionelt handler geodatakvalitet om lineær sammenhæng, nøjagtighed, præcision ift. attributter, logisk konsistens, fuldstændighed, semantisk præcision, kvalitet ift. anvendelse og ajourføring m.v. (Euro-Geographics, 2007).

Når data anvendes som autoritativt administrativt grundlag er det de samme kvalitetskriterier der skal vurderes, men især kvalitet i forhold

til anvendelsen vil være af afgørende betydning og vil afhænge af de beslutningsprocesser, som det pågældende grunddatasæt skal understøtte.

Når vi taler om retlige afgørelser, må kvalitetsbegrebet også rumme et retligt element. Begrebet retlige geodata er tidligere introduceret som en kategori af geodata, der aktualiserer nogle særlige problemstillinger vedrørende kvalitet, metadata og gyldighed (Baaner, 2010), og sondringen mellem almindelige geodata og retlige geodata er afgørende i analytisk sammenhæng, når man skal diskutere geodata som forvaltningsgrundlag.

Retlige geodata kan beskrives som *geodata, der primært er karakteriseret ved deres retlige attributter* (Baaner, 2010, p. 7) – og er grundlæggende det samme, som man kan kalde georefereret regulering eller georefererede restriktioner.

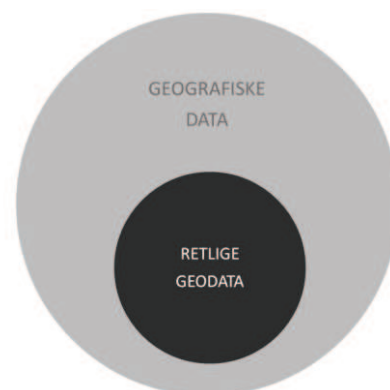
1.5 Digitaliseret sagsbehandling

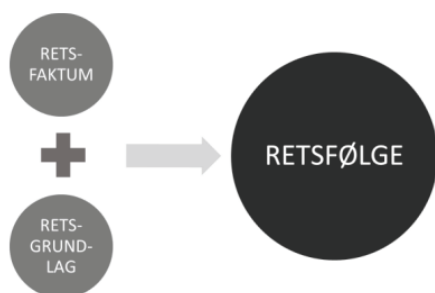
Anvendelsen af geografiske informationssystemer sker hos NaturErhvervstyrelsen ligesom hos andre myndigheder i et tæt samspil med en digital understøttet sagsbehandling. Denne helt eller delvis automatisering af sagsbehandlingen er forholdsvis ubelyst område i den almindelige forvaltningsret, og teorien er endnu uudviklet indenfor forskningsfeltet (Fenger, 2010; Loiborg, 2010; Vang, 2012, p. 45).

Når retlige geodata anvendes i en digitaliseret sagsbehandling, så er der stor forskel på, om datagrundlaget anvendes som beslutningsstøtte i det man kan kalde en traditionel sagsbehandlingsproces eller om de indgår i et automatiseret system, der direkte afføder en afgørelse. Det rejser i sig selv en række nye forvaltningsretlige udfordringer.

Den Norske juraprofessor Dag Weise Schartum har bl.a. anført, at der bør stilles krav til en nærmere klarlæggelse af, hvilken retlig karakter disse nye beslutningssystemer har (Schartum, 2006, p. 597). Han argumenterer ligesom flere andre forfattere (Fenger, 2010, p. 282; Vang, 2005), at også beslutninger i forbindelse med udvikling af digitale beslutningsstøttesystemer er et emne for forvaltningsretten. En arbejdsgruppe under Teknologirådet gav i 2005 nogle simple anbefalinger til at styrke retssikkerheden i det digitale sagsbehandling (Arbejdsgruppe under teknologirådet, 2005).

Både hvor sagsbehandlingen sker ved en traditionel proces og hvor den sker i et automatiseret system er geografiske data centrale, når der skal indhentes sagsoplysninger, og når det skal prøves om forskellige betingelser er opfyldt for at få tildelt en bestemt ydelse eller meddelt en bestemt tilladelse. Her medvirker teknologien til at fastlægge





dét, man kan kalde faktum eller *retsfaktum* i den traditionelle juridiske afgørelsesmodel.

De teknologiske systemer og retlige geodata er imidlertid også i mange tilfælde er med til at fastlægge retsgrundlaget ('jus') i den juridiske afgørelsesmodel. Det er f.eks. tilfældet hos NaturErhvervstyrelsen, hvor de datasæt, som bruges i den automatiserede sagsbehandling af tilskudsansøgninger, også angiver, hvilke regler en sag skal bedømmes på baggrund af.

Den traditionelle afgørelsesmodel finder stadig anvendelse på de afgørelser, der træffes i NaturErhvervstyrelsen vedrørende udbetaling af tilskud, men sagsbehandlingen er i vidt omfang automatiset, og afgørelserne dannes i et digitalt system. Det er denne kobling mellem data, systemer og lovgivning, som rummer den store udfordring i forhold til digital forvaltning og arealregulering i dag, og som er genstand for analyserne i resten af rapporten.

En lang række af de forvaltningsretlige udfordringer som digitaliseringen, automatiseringen og den integrerede anvendelse af geodata medfører, er endnu ikke belyst – hverken i retspraksis eller den retsvidskabelige litteratur. Teorimæssigt er der altså tale om relativt uopdyrket land.

2. Arealregulering og geografisk information

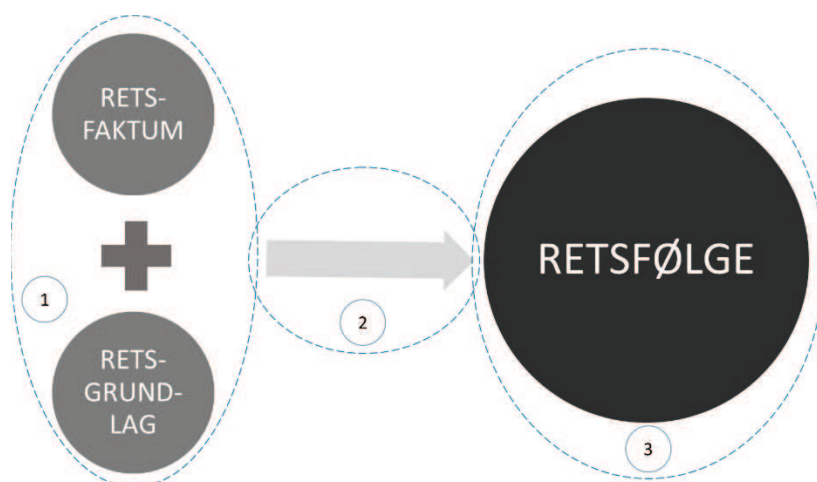
Da der er tale om et uopdyrket forskningsområde, er det nødvendigt at udvikle en analyseramme og et begrebsapparat, der kan danne basis for besvarelsen af de mange retlige spørgsmål, der rejser sig vedrørende anvendelsen af kort i delvist automatiserede sagsbehandlingsprocesser. Dette afsnit redegør for den tætte systematiske forbindelse, der er mellem geodata, den georefererede lovgivning og nogle af forvaltningsrettens grundelementer.

Spørgsmål som "er dette kortgrundlag bindende?" eller "kan vi basere vores afgørelse på disse data?" kan ikke besvares generelt, men kun i forhold til bestemte situationer og bestemte anvendelser.

Tilsvarende kan man ikke skære alle retlige situationer over en kam. Der er forskel på afgørelser og forskel på en afgørelses- og en håndhævelsessituation. Der er også forskel på ydelser af tilskud og retlig regulering, der indskrænker ejerrådigheden. Resten af kapitlet udfolder disse distinktioner og overvejelser.

2.1 Grundmodel for diskussion af koblingen mellem regulering og geografi

Den juridiske afgørelsesmodel, vist herunder, anvendes som grundmodellen i analysen i dette kapitel. Hovedfokus er således placeret på konkrete afgørelser i kombination med generel regulering rettet mod en mere ubestemt personkreds.



Som tidligere nævnt vil retsfaktum (de faktuelle forhold vedr. sagen) og retsgrundlaget ('jus') til sammen udgøre grundlaget (1) for en afgørelse. Pilen symboliserer afgørelsesprocessen, hvor der enten træffes en lovbunden afgørelse eller foretages et retligt skøn på baggrund af

en kompetence i loven (2), og endeligt vil afgørelsesprocessen medføre en retsfølge (3).

Den generelle, overordnede afgørelsesmodel bliver i de følgende analyser brugt som grundmodel for en beskrivelse af koblingen mellem regulering og geografisk information.

Dernæst vil modellens del 1 udfoldes i forhold til

- Generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger
- *Retsgrundlaget* og sondringen mellem styring og regulering
- *Stedfæstelsen* og relationen til lovens tekst eller tilknyttede kort

Efterfølgende vil modellens del 2 udfoldes i forhold til

- Forvaltningsretlige principper
- Strafferetlige principper
- Forskellige afgørelsestyper og reguleringsmodeller

Analysen giver en systematik, som dels udfolder diskussion af regulering på baggrund af geografisk information, men som også kan bruges, når de faktiske datasæt og deres anvendelse i NaturErhvervstyrelsen skal vurderes.

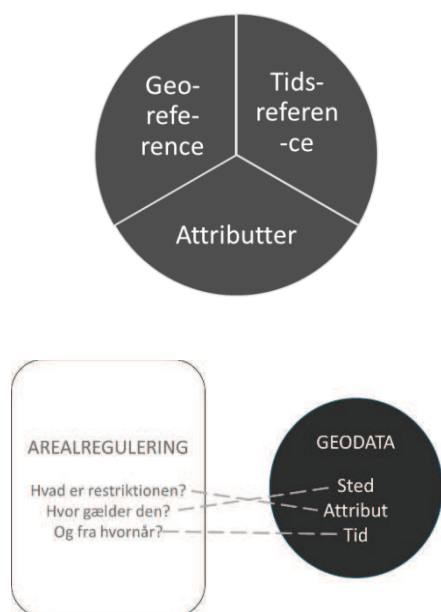
2.2 Koblingen mellem regulering og geografi

Man opfatter traditionelt geodata som data med tre dimensioner eller bestående af tre elementer: sted, attribut og tid (Balstrøm, Jacobi, & Bodum, 2006, p. 23; Heywood, Cornelius, & Carver, 2006, p. 32). Geodata er i INSPIRE-direktivet defineret i artikel 3, stk. 1, nr. 2 som *alle data, som rummer en direkte eller indirekte henvisning til et bestemt sted eller geografisk område*. Legaldefinitionen medtager dermed ikke tidsdimensionen, uden at det dog har givet anledning til praktiske problemer (se også Baaner, 2013, p. 26).

Forbindelsen mellem elementerne i geodata og arealregulerende bestemmelser er tæt. I arealreguleringen brugers ordene hvad, hvor og hvornår, når der diskuteres regulering af eller indskrænkninger i borgernes dispositionsfrihed.

Illustreret ved et eksempel, så vil de tre dimensioner for geodata vedrørende beskyttede vandløb således skulle angive følgende forhold: Tidspunktet for hvornår beskyttelsen er indtrådt, en identifikation af vandløbet, og så det forhold, at der er tale om et vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Det er derfor ikke så mærkeligt, at arealreguleringen i dag er tæt knyttet til anvendelsen af geodata.

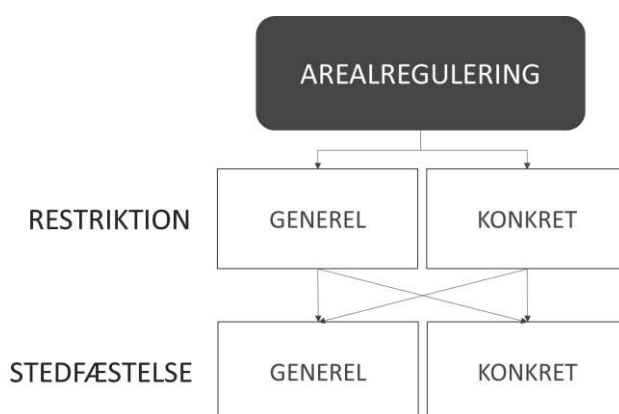


2.3 Generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger og stedfæstelser

Almindeligvis inddeles dansk arealregulering i generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger eller blot generel og konkret regulering (Ekner, 1996; Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2002; Husdyrreguleringsudvalget - Arbejdsgruppen om arealregulering, 2010). Denne inddeling, der med afsæt i forvaltningsretlig teori fortrinsvis har fokus på, om retsakten er individualiseret eller rettet mod en mere eller mindre ubestemt personkreds, er imidlertid ikke nødvendigvis dækkende for beskrivelsen af de komplekse regelsæt, som dominerer landbrugs, miljø- og planlovgivningen. Dels er der ofte tale om en kombination af generelt formulerede regler, hvortil der er knyttet konkrete afgørelser, f.eks. i form af dispensationer eller tilskudsafgørelser. Dels kan der findes forskellige mellemformer, f.eks. i planer, hvor reguleringen på den ene side ikke er individualiseret men på den anden side dog angår en identificerbar kreds af personer eller ejendomme.

Særligt for så vidt angår regulering af arealanvendelsen er en opdeling i generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger ikke tilstrækkelig, idet der også må sondres mellem indholdet og stedfæstelsen af rådighedsindskrænkningen – altså det, der i geodata-sammenhæng kunne kaldes attributten og georeferencen. Indholdet af en rådighedsindskrænkning kan godt være *generelt beskrevet*, som f.eks. forbuddet mod tilstandsændringer indenfor naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer, og samtidig have en *konkret stedfæstelse*, som f.eks. åbeskyttelseslinjen, der løber langs visse udpegede større vandløb.

Den traditionelle opdeling i generelle og konkrete rådighedsindskrænkninger får dermed to dimensioner, hvor både stedfæstelse og indhold rummer kombinationer af konkrete og generelle elementer.





I den retsvidenskabelige litteratur har der ikke været fokus på denne mere analytisk betonedede systematik. Peter Mortensen inddeler reguleringen af fast ejendom i tre hovedgrupper: Regulering direkte ved lov, regulering i henhold til lov og regulering ved planlægning (Eyben, Mortensen, & Pagh, 2003) - en inddeling, der i endnu mindre grad adresserer grundlæggende strukturer i reguleringen, men mere tager udgangspunkt i nogle traditionelle juridiske betegnelser.

Med udgangspunkt i projektets fokus på *retlige geodata*, det vil sige sammenhængen mellem regulering og geografisk information (stedfæstelsen) og med udgangspunkt i opdelingen i generel og konkret regulering, kan der opstilles en matrice. I matricen er angivet eksempler på repræsentative typer af regulering, og forklaring af tabellen følger nedenunder.

		REGULERINGEN (INDHOLDET)	
		GENEREL	KONKRET
PLACERINGEN (STEDFÆSTELSEN)	GENEREL	Beskyttelsen af søer, enge, moser, heder, overdrev (nbl § 3) Fredskovspligten på offentlig skov (skl § 3) 2m-bræmmer langs vandløb (vll § 69) Kapitel 1-fortidsminder (msl § 29a)	
	KONKRET	Beskyttelsen af vandløb (nbl § 3) Fredskovspligt på privat skov (skl § 3) NFI-områder (vfl § 11a) Kap. 2-Fortidsminder (msl § 29a) Natura 2000-områder (mmi § 36)	Lokalplaner (pl § 18) Fredninger (nbl § 41)

Det retlige indhold af en restriktion – der i geodata-sammenhæng er en attribut – kan altså beskrives som enten konkret eller generelt fastlagt.

Er indholdet af restriktionen generelt beskrevet, gælder der de samme regler inden for den samme type områder. Det er f.eks. tilfældet for forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3 og restriktionerne på fredskovspligtige arealer i henhold til skovens bestemmelser.

Hvis indholdet i en restriktion derimod er konkret fastlagt, så er der taget stilling til indholdet i de konkret geo-refererede tilfælde. En fredning eller en lokalplan er et typeeksempel herpå.

Areallovgivningen er fuld af rådighedsindskrænkninger og restriktioner, der er generelle i deres indhold. En del af dem er generelt stedfæstet, andre er konkret stedfæstet. Modsat er der kun få eksempler på rådighedsindskrænkninger, der er konkrete i deres indhold. Fredninger og lokalplaner er typeeksempler på rådighedsindskrænkninger, der er konkret og individuelt fastlagt i både indhold og stedfæstelse, men også påbud efter naturbeskyttelseslovens regler om beskyttelse af Natura 2000-områder kan gives som eksempel herpå.

Der er derimod formodentligt kun få eksempler på rådighedsindskrænkninger, der er generelle i deres stedfæstelse men konkrete i deres indhold. I forbindelse med denne rapport er der ikke identificeret nogle.

Bag den konkrete stedfæstelse eller den konkrete fastlæggelse af indholdet i en restriktion, ligger altid en kompetencenorm. Ofte er det formuleret således, at myndigheden udpeger, udlægger eller planlægger for et givent tema. Denne bemyndigelse udfoldes sidst i dette kapitel.

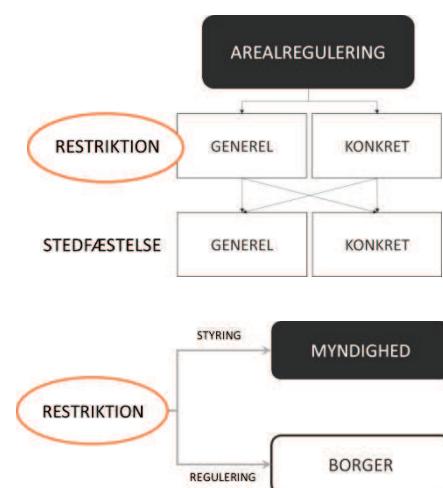
Den måde at se arealregulering på, hvor restriktioner og stedfæstelser adskilles giver et mere nuanceret billede af, hvilke retsvirkninger eller konsekvenser der kan udledes af, eller knyttes til, et kort, og hvornår et kort kan være retligt bindende. Restriktioner, der er generelle i deres indhold, men konkrete i deres stedfæstelse, er f.eks. umiddelbart mere velegnede til helt eller delvist automatiserede afgørelsessystemer, idet den konkrete stedfæstelse giver en større grad af klarhed og sikkerhed i retsgrundlaget.

2.4 Nærmere om indholdet af geografiske restriktioner

I det følgende zoomer vi ind på 'restriktionen' og 'stedfæstelsen' hver for sig for at nærme os en forståelse af, hvornår et kort knyttet til en regulering kan være eller blive retlig autoritativ.

Styring og regulering

I forhold til restriktioner skelnes der i den almindelige forvaltningsret ofte mellem regulering og styring. Styring angår myndighedernes forhold, herunder hvilke afgørelser myndighederne skal komme frem til i bestemte situationer, mens regulering umiddelbart gør indgreb i borgernes retsforhold (Christensen, 1997, p. 323 ff; Jensen, 2009, p. 21). Parallelt hertil sondres også ofte mellem bestemmelser med umiddelbar og middelbar retsvirkning for borgerne (f.eks. Revsbech, 1986), hvor bestemmelser med middelbar retsvirkning kræver et yderligere



retsgrundlag – f.eks. en forvaltningsretlig afgørelse for at få direkte virkning i relation til borgernes retstilstand.

En lang række bestemmelser i den georefererede lovgivning er regulerende, dvs. har borgerne som retssubjekter og gør direkte indgreb i det, der kaldes grundejerens ejerrådighed. Det gælder eksempelvis forbuddet mod byggeri og anvendelsesændringer i landzone, jf. planlovens § 35, stk. 1. Det generelle forbud kan så gennembrydes ved en konkret tilladelse fra kommunen.

Andre bestemmelser sigter på at styre eller normere myndighedernes beslutninger og afgørelser. Disse bestemmelser er styrende og har kun indirekte retsvirkning for borgerne. Det gælder f.eks. for planlovens bestemmelse i § 35, stk. 3, hvorefter kommunerne ikke må give tilladelse til byggeri efter planlovens § 35, stk. 1 indenfor kystnærhedszonen, medmindre det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne. Denne bestemmelse har ikke retsvirkning for borgerne, men sigter på at normere kommunernes afgørelseskompetence.

Landzonebåndet er således en umiddelbar rådighedsindskrænkning, mens kystnærhedszonen ikke indeholder nogen egentlig eller umiddelbar rådighedsindskrænkning og er et styringsredskab for myndighedernes afgørelser og planlægning. Kystnærhedszonen er imidlertid styrende for landzoneafgørelserne, så forbindelsen mellem regulering og styring er tæt.

Både bestemmelserne om landzonebåndet og om kystnærhedszonen er georefereret lovgivning, og fællesbetegnelsen i denne rapport for de to slags bestemmelser, regulerende og styrende, er restriktioner.

Myndighederne har en lang række styringsmidler. Afgrænsningen af det, der kaldes styringsmidler er ikke entydig (se f.eks. Christensen, 1997, p. 236; Jensen, 2009, p. 24), men i forhold til de georefererede restriktioner er det især de administrative forskrifter, dvs. bekendtgørelser og cirkulærer, samt planer, der er relevante.

Styringsbestemmelser i planer og administrative forskrifter kan være mere eller mindre bindende for myndighedernes beslutninger og afgørelser. I den ene ende ligger de styringsbestemmelser, der afskærer myndighedernes skøn. Habitatbekendtgørelsens Natura 2000-regler er et velkendt eksempel herpå. Efter disse regler må der ikke gives en dispensation, tilladelse, godkendelse m.v. hvis det ansøgte ikke med rimelig sikkerhed kan udelukkes at skade bevaringsmålsætningen for de dyr og planter Natura 2000-områderne er udpeget til beskyttelse af.

Habitatbek. § 7, stk. 2

[...] Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområde, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

I den anden ende ligger de styringsbestemmelser, der kun normerer myndighedernes skøn. Her er kommuneplanretningslinjer knyttet til planlovens virke-for princip et godt eksempel.

Efter virke-for princippet skal kommunerne ved deres tilladelser m.v. søge at virkeliggøre kommuneplanen, og kommuneplanens retningslinjer har derfor betydning, når der skal afvejes interesser overfor hinanden i en afgørelsessituation. Den slags blødere styringsbestemmelser kan også findes i vejledninger, politisk vedtagne praksisnotater m.v. og kaldes ofte administrationsgrundlag. I den retsvidenskabelige litteratur kaldes de gerne afvejningsregler (se f.eks. Baaner, 2006; Garde, 2009a).

Afvejningsreglerne indenfor arealreguleringen er typisk også georefererede, og samspillet mellem styring og regulering kan være kompliceret. Tager vi f.eks. de skovrejsningsområder, der udpeges i kommuneplanlægningen i medfør af planlovens § 11 a, nr. 11, så er de både styrende for kommunens administration efter virke-for princippet, men også for Naturstyrelsens udbetaling af tilskud til skovrejsning.

Efter samme bestemmelse udpeges i øvrigt også områder, hvor skovrejsning er uønsket – de såkaldte minus-områder. Disse områder er reguleret via driftslovens § 9, og en bestemmelse i jordressourcebekendtgørelsens § 9, stk. 1 giver umiddelbar retsvirkning for borgerne, således at skovrejsning ikke er tilladt i minus-områder. Udpegningen af områder efter planlovens § 11 a, nr. 11 er således både styrende i forhold til myndighedernes administration og regulerende i forhold til borgerne.

Forbuddet mod skøn under regel

Der kan være grænser for, hvor firkantede eller bindende styringsbestemmelser en myndighed kan vedtage for sine egne afgørelser. Det er altså ikke altid muligt for en myndighed at tillægge kort en bindende eller afskærende virkning for myndighedens afgørelser.

Hvor loven tillægger myndighederne kompetence til at udøve et forvaltningsretligt skøn, kan myndighederne normalt ikke afskære dette skøn ved vedtagelsen af faste interne regler. Denne forvaltningsretlige grundsætning kaldes ofte "forbuddet mod at sætte skøn under regel" (se f.eks. Garde, 2009b).

Forbuddet mod at sætte skøn under en regel gælder ikke for overordnede myndigheders normering af underordnede myndigheders kompetenceanvendelse. Således kan både cirkulærer og bekendtgørelser afskære det skøn, som ellers ved lov er tillagt en afgørelsesmyndighed. Denne afskæring af skønnet kan også georefereres, og der er en betydelig frihed til at knytte styringsbestemmelser til et kortgrundlag i en bekendtgørelse uden at komme i konflikt med forvaltningsretlige

Planlovens § 12, stk. 1

Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen [...]

grundsætninger som lighedsprincippet, officialprincippet og princippet om saglig forvaltning (se herom afsnit 2.7).

Det er altså vigtigt at skelne mellem på den ene side brugen af kort, når der træffes konkrete afgørelser og brugen af kort, når der reguleres ved love og bekendtgørelser – det man kan kalde generel regulering rettet mod en ubestemt personkreds. Der stilles ikke nødvendigvis de samme krav i forbindelse med brugen af kort i forbindelse med generel regulering, idet der ofte er et betydeligt politisk skøn forbundet med fastsættelse af den generelle regulering.

Når det drejer sig om enkeltafgørelser, kan behovet for forudsigelighed, og et stort antal ensartede afgørelser i øvrigt, betyde, at det i videre omfang end normalt accepteres, at et administrativt skøn erstattes af interne regler (Garde, 2009, p. 272). Det har betydning i den automatiserede eller delvist automatiserede sagsbehandling i den digitale forvaltning og må indgå i vurderingen af NaturErhvervstyrelsens muligheder for at knytte deres tilskudsudbetaling til et givent kortgrundlag.

2.5 Nærmere om stedfæstelsen af restriktioner

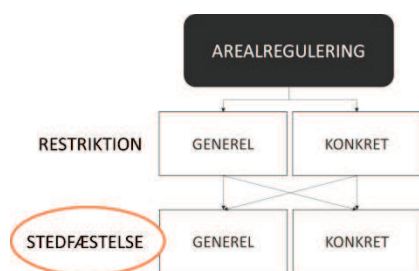
Ser vi nærmere på hvordan de mange retlige restriktioner i areallovgivningen er stedfæstet, så tegner der sig et relativt kompliceret billede.

Restriktioner kan stedfæstes på to principielt forskellige måder.

I den ene form stedfæstes restriktionerne ud fra konkrete landskabselementer – f.eks. søer, åer skove eller fortidsminder. Landskabselementerne har fysiske grænser, som også kaldes *physical ephiphenomenal boundaries* (Galton, 2003), fordi de er repræsenteret ved forskelle mellem den fysiske virkelighed på hver side af grænsen. Grænserne overføres til eller repræsenteres på et kortmateriale ved en fortolkning af den fysiske virkelighed i henhold til kortmaterialets specifikation.

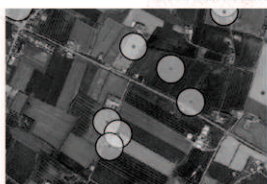
I den anden form stedfæstes restriktionerne på et kortmateriale, der således er gældende og skal overføres til den fysiske virkelighed ved fortolkning såfremt man ønsker at stedfæste restriktionen "i marken". Restriktionen har i udgangspunktet det, man kan kalde *institutionelle grænser* (Galton, 2003, p. 153) men ved fortolkningen kan den georefereres en fysisk virkelighed i landskabet, således at de institutionelle grænser for restriktionen og de fysiske grænser for landskabselementet er sammenfaldende.

Sø- og åbeskyttelseslinjen i naturbeskyttelseslovens § 16 kan tjene som et illustrerende eksempel. Her lægger loven en restriktion på en 150 m zone rundt om søer med en vandflade på mindst 3 ha og langs



Forholdene i marken
afgør stedfæstelsen

§



Kortet afgør
stedfæstelsen

en række registrerede vandløb. Rundt om søerne er beskyttelseszonen stedefæstet ud fra det konkrete landskabselement – søer af en vis størrelse. Det er søens vandflade, der stedefæster restriktionen, og på baggrund af fortolkning af luftfotos eller en besigtigelse kan beskyttelseszonen overføres til et kort.

Zonen langs vandløb derimod er stedefæstet på baggrund af en udpegnings på et kortmateriale og må overføres til den fysiske virkelighed ved en besigtigelse for fastlæggelse af vandløbets kronekant og en fortolkning af kortet for fastlæggelse af, om vandløbet har beskyttelseszone eller ej.

Konstaterende og konstituerende retlige geodata

Når man bruger retlige geodata, så er det afgørende for deres retlige autoritet og dermed deres anvendelighed, om de er gyldige, fordi deres retlige gyldighed knytter sig til selve datasættet, eller om de er gyldige, fordi datasættet er retvisende m.h.t. objekternes retlige gyldighed i henhold til lovgivningen (se også Baaner, 2013, p. 27). Forskellen kan, med reference til den almindelige forvaltningsrets to begreber konstaterende og konstituerende eller konstitutive afgørelser (Revsbech, 2009b, p. 93), beskrives som forskellen mellem konstaterende og konstituerende retlige geodata.

Retlige geodata, der stedefæstes med udgangspunkt i en kompetence-norm, kan kaldes retligt konstituerende geodata. Det gælder f.eks. udpegnings vandløb med åbeskyttelseslinje efter naturbeskyttelseslovens § 16 eller vandløb beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3. Udpegningerne og de bagvedliggende geodatasæt er retligt autoritative i den forstand, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsakter.

Heroverfor står retligt konstaterende geodatasæt, som er dannet ved en registrering eller kortlægning af retligt regulerede objekter – som f.eks. kortlægningen af søer med en vandflade på over 3 ha beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 16, eller kortlægningen af søer beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3. I disse tilfælde er der dog alene tale om en vejledende konstatering i form af en forhåndsformodning.

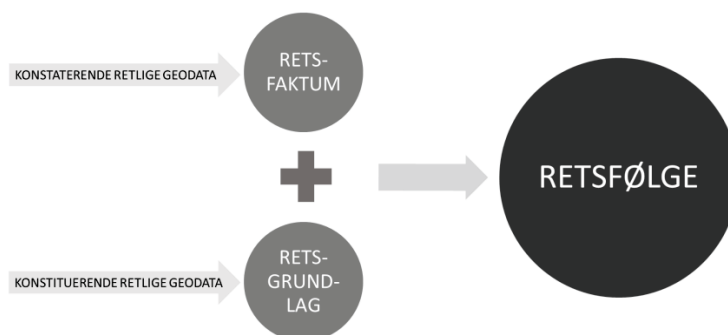
De konstaterende datasæt angår eller repræsenterer fysiske objekter med fysiske grænser, hvor de konstituerende datasæt angår eller repræsenterer retlige objekter med det, der indenfor kartografien kan kaldes "fiat" (Smith, 1995) eller institutionelle (Galton, 2003, p. 152) grænser. De to slags geodata kunne også beskrives som egentlige og uegentlige retlige geodata, men der er formodentligt mest vundet ved at holde fast i retligt konstaterende og retligt konstituerende geodata.

De retligt konstituerende geodatasæt har den fordel, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsafgørelser. Det er derfor også

Naturbeskyttelseslovens § 16, stk. 1
Der må ikke placeres bebyggelse, campingvogne og lignende eller foretages beplantning eller ændringer i terrænet inden for en afstand af 150 m fra søer med en vandflade på mindst 3 ha og de vandløb, der er registreret med en beskyttelseslinje i henhold til den tidligere lovgivning.

tidligere anbefalet, at ny lovgivning indrettes, så restriktioner i areal-anvendelsen stedfæstes konkret på baggrund af kompetencenormer, hvor retsvirkningen knyttes til selve registreringen i det geografiske informationssystem eller kortværket (Baaner, 2013).

Knytter vi sondringen mellem konstaterende og konstituerende retlige geodata til den juridiske afgørelsesmodel, så kan vi se, at de konstituerende retlige geodata er autoritativ retlig information og dermed en del af en sags retsgrundlag. De konstaterende retlige geodata er derimod principielt en del af en sags faktuelle oplysningsgrundlag.



Den grundlæggende forskel mellem de to typer retlige geodata kommer også til udtryk i de tvister, der har rådighedsindskrænkninger som omdrejningspunkt. Retlige stridigheder omkring validiteten af retligt konstituerende geodatasæt vil typisk angå anvendelsen af kompetencenormen, der rummer et markant element af forvaltningsretligt skøn, hvor myndighederne traditionelt indrømmes stor frihed (Revsbech, 2009a, p. 400).

Retlige stridigheder omkring retligt konstaterende geodatasæt vil derimod angå typisk angå en sags faktuelle forhold, og det der lidt misvisende kaldes "værdiskøn" (Garde, 2009b, p. 220) eller bevisskøn (Revsbech, 2009a, p. 409), hvor myndighederne er underlagt et forholdsvist strengt fortolket officialprincip (Garde, Revsbech, & Nørgaard, 2007, p. 171).

Et illustrerende eksempel er Vestre Landsrets dom i en sag om fastlæggelse af strandbeskyttelseslinjen, hvor stridspunktet var måleudstyrets nøjagtighed og stedfæstelsen af overgangen mellem stranden og sammenhængende landvegetation (MAD 20134.181)

Et sæt retlige geodata kan godt være konstaterende i relation til et regelsæt og konstituerende i relation til et andet. Således er datasættet over beskyttede naturtyper som udgangspunkt konstaterende i relation til naturbeskyttelseslovens § 3, mens det f.eks. i relation til udbetaling af tilskud til pleje af græs og naturarealer efter bekendtgørelse nr. 83/2012 er konstituerende, jf. denne bekendtgørelses § 9, nr. 4.

Bekendtgørelse 83/2012 § 9

Tilsagn om tilskud for en mark er betinget af, at de dele af marken, for hvilke en eller flere af følgende betingelser er opfyldt, i alt udgør mindst 50 pct. af marken: [...]

4) Arealet fremgår ved ansøgningsperiodens begyndelse af Danmarks Miljøportal som værende registreret som et § 3-areal, jf. Miljøministeriets cirkulære nr. 128 af 13. juli 1993 om registrering af beskyttede naturtyper [...]

Det er således muligt for NaturErhvervstyrelsen at give andre myndigheders datasæt en konstituerende retsvirkning indenfor Fødevareministeriets eget ressort. I sådanne situationer er det vigtigt at være opmærksom på, hvilken karakter datasættet har, og dermed hvilken usikkerhed der kan være forbundet hermed. Da datasættet over beskyttede naturtyper alene er udtryk for en forhåndsformodning og dermed ikke en egentlig konstatering af, at der tale om en § 3-areal, kan der være uregistrerede § 3-arealer, som ikke umiddelbart kan opnå støtte under tilskudsordningen.

Lovgivning, kortlægning, udpegning og planlægning

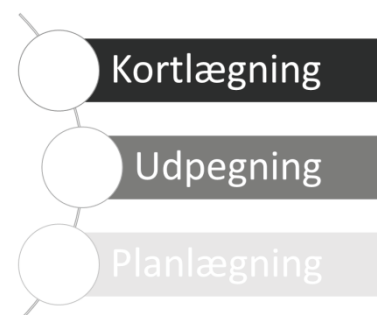
Der kan ikke opstilles et sæt generelle kriterier for, hvilken retsvirkning der kan tillægges kort – dette beror på den konkrete vurdering af kortets hjemmelsgrundlag, herunder den bagvedliggende bemyndigelse.

Hvis der er tale om generel regulering rettet mod en ubestemt kreds af personer, er der et betydeligt råderum for lovgiver – eller andre myndigheder efter bemyndigelse – til at fastlægge det geografiske grundlag for restriktionerne, herunder også den krævede nøjagtighed mv. Kravene til det naturvidenskabelige grundlag for den geografiske stedfæstelse kan dog på baggrund af ekspropriationsretlige grundsætninger skærpes, hvis der er tale om en mere indgribende eller individualiseret regulering.

Bag den konkrete stedfæstelse eller den konkrete fastlæggelse af indholdet i en restriktion ligger en kompetencenorm. Når vi ser bort fra egentlige love, er det ofte formuleret således, at myndigheden udpeger, udlægger eller planlægger for et givent tema. Det kan også være formuleret som, at myndigheden kortlægger eller registrerer givne forhold.

En myndighed kan være bemyndiget til at kortlægge fysiske objekter – f.eks. vandløb. Denne kortlægning kan danne udgangspunkt for et topografisk kort eller et vandløbstema i GIS. Denne kortlægning vil typisk ske på baggrund af en rent teknisk specifikation. Kortlægningen af fysiske objekter har i sig selv normalt ingen umiddelbar retsvirkning.

En myndighed kan også på eget initiativ, eller efter en bemyndigelse som en del af dens faktiske forvaltningsvirksomhed, kortlægge eller identificere de fysiske objekter, der er omfattet af en given restriktion. En kortlægning af de vandløb, der er omfattet af vandløbslovens bestemmelser eller de arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om beskyttede naturtyper, er eksempler på den form for kortlægning. Her er lovgivningen den bagvedliggende specifikation, men det er ikke kortlægningen eller udpegningen i sig selv, der



indebærer restriktionen eller konstituerer beskyttelsen. Kortlægningen resulterer i konstaterende eller uegentlige retlige geodata som beskrevet ovenfor.

Den anden situation er den, hvor myndigheden er bemyndiget til at udpege eller udlægge områder på baggrund af en forholdsvis detaljeret eller specificeret kompetencenorm. Udpegningen af fuglebeskyttelsesområder i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet er eksempler herpå. Udpegningen er konstituerende, dvs. den kan have direkte retsvirkning for borgerne og være bindende for myndighederne. Udpegningen beror på en retsanvendelse, det der også kaldes konkret subsumption (Revsbech, 2009a, p. 392), og myndighederne kan retligt forpligtes til at udpege områder, der opfylder de retlige krav til at blive udpeget, ligesom der retligt kan tages stilling til, om en udpegning eller afgrænsning af et givent område er berettiget. Anvendelsen af kompetencenormen er retligt normeret i en grad, så udpegningen kan beskrives som retligt korrekt eller retligt forkert, men udpegningen indebærer imidlertid ofte også et vist element af lovbundet skøn.

Endelig kan myndighederne have kompetencer til at planlægge for visse områdetyper. Det er karakteristisk for fysisk planlægning, at der hermed fastsættes rammer for fremtidige dispositioner, og at den retlige restriktion fastlægges i kraft af planen.

En sådan planlægning, kan have mere eller mindre direkte retsvirkning for borgerne eller alene være styrende for myndighederne. Således vil overførslen af et område fra landzone til byzone have en lang række direkte retsvirkninger for borgeren (se f.eks. Baaner, 2013, p. 31), mens en retningslinje i en kommuneplan vedrørende landskabelige interesseområder først og fremmest vil være styrende for myndighedernes administration og kun vil have indirekte retsvirkning for borgeren. Planlægning indebærer ofte et stort element af politisk eller administrativt skøn.

Planlægning beror naturligvis på anvendelsen af retlige kompetencer og en forudgående kortlægning af den fysiske virkelighed. Både det politiske, det retlige og det naturfaglige grundlag skal være i orden, for at en planlægning eller udpegning har tilstrækkelig styrke til at blive respekteret af retssystemet og umiddelbart kunne danne grundlag for retsafgørelser.

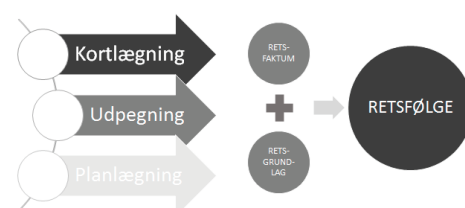
Det politiske, retlige og naturfaglige er imidlertid også indbyrdes forbundet, og der er formodentligt den generelle sammenhæng, at de i nogen grad kan opveje hinanden. Hvis planlægningselementet (det politiske) i en udpegning styrkes, kan kortlægningselementet (det naturvidenskabelige) og retsansvendelseselementet (det retlige) svækkes, uden at den retlige gennemslagskraft af udpegningen svækkes. Et så-

dant indbyrdes forhold er identificeret i forbindelse med den kommunale indsatsplanlægning for grundvandsbeskyttelse (Baaner & Anker, 2012). Planlægningssituationen har altså paralleller med den generelle regulering ved love og bekendtgørelser, der retter sig mod en mere ubestemt personkreds, hvor der er en betydelig frihed til at knytte styringsbestemmelser til et kortgrundlag uden at komme i konflikt med forvaltningsretlige principper.

Grænserne mellem de tre situationer – kortlægning, udpegning og planlægning – er dog i praksis mere uklar end her beskrevet, fordi lovgivningen er skruet sammen på en måde, så kortlægning af visse miljøforhold, som f.eks. jordforureninger automatisk etablerer en retlig arealbinding, ligesom en del kortlægning, som f.eks. grundvandskortlægningen, bygger på en forudgående udpegning eller planlægning. Her kortlægges nitrاتفølsomme indvindingsområder eksempelvis indenfor udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser.

I det følgende skelnes der imidlertid med reference til systematikken ovenfor imellem begreberne kortlægning, udpegning og planlægning, som 3 typesituationer eller typeprocesser.

Alle 3 processer genererer geodata som på forskellig vis indgår som faktisk og retligt grundlag i den konkrete sagsbehandling – hvad enten den er helt eller delvist automatiseret eller ej.



2.6. Miljøvurderingskrav

Når kort eller retlige geodata indgår som grundlag for efterfølgende konkrete afgørelser aktualiseres spørgsmålet, om der i forbindelse med etablering eller ændring i kortgrundlaget stilles krav om miljøvurdering og høring af berørte borgere og myndigheder.

Ifølge EU's direktiv om strategisk miljøvurdering af planer og programmer (SMV-direktivet) skal der for planer og programmer, der fastsætter rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivet eller eventuelt andre projekter, som udgangspunkt foretages en strategisk miljøvurdering (SMV). I forbindelse med en miljøvurdering skal der ifølge direktivet ske høring af berørte myndigheder og af den berørte del af offentligheden. Tillige skal det ifølge Aarhus-konventionens artikel 7 på passende vis sikres, at offentligheden inddrages forud for vedtagelse af planer og programmer, der vedrører miljøet. Bestemmelserne er i Danmark søgt gennemført i miljøvurderingsloven.

Det fremgår imidlertid ikke klart, hverken af SMV-direktivet eller Aarhus-konventionen, hvad der må forstås ved en plan eller et program, ligesom det heller ikke er klart afgrænset, hvad der ligger i at "fastlægge rammer for" fremtidige tilladelser.

I afgørelser fra EU-Domstolen (bl.a. C-105/09 og 106/09 *Terre Wallone* om nitrathandlingsprogrammer) og udtalelser fra Aarhus-konventionens Compliance Committee (bl.a. MAD2013.2289CC om affaldsplanner) er det understreget, at det ikke er dokumentets form eller benævnelse, men derimod dokumentets karakteristika, der er afgørende for, om der er tale om en plan eller et program. Det indebærer bl.a., at der må lægges vægt på "planens" indhold og retsvirkning. Også planer, som en myndighed ikke har pligt til at vedtage – det der kan kaldes frivillige planer – er omfattet af SMV-direktivets krav (C-567/10 *Inter Env. Bruxelles*).

SMV-direktivets planbegreb må fortolkes bredt. I relation til udarbejdelse eller ændring af kortgrundlag, må der imidlertid lægges vægt på, at det ikke er stedfæstelsen i sig selv, f.eks. i form af et tilknyttet kortgrundlag, men derimod de rammer eller restriktioner (i bred forstand), som kortet er knyttet til, der kan betragtes som en plan eller et program – og dermed udløse krav om miljøvurdering og høring. Dette må anses at være tilfældet uanset, om kortgrundlaget har en konstatende eller konstituerende karakter. Det indebærer ligeledes, at opdateringer eller justeringer af et kortgrundlag, der er knyttet til en plan eller bekendtgørelse næppe i sig selv vil udløse krav om miljøvurdering eller høring. Dette synes lagt til grund af Natur- og Miljøklagenævnet i en nyere afgørelse, hvor ændringer i bekendtgørelsen om vildtreservat Saltholm, der alene angik koordinater for afgrænsning af reservatet, ikke ansås for omfattet af miljøvurderingslovens bestemmelser. Derimod blev det antaget, at der forud for udstedelse af bekendtgørelsen, der bl.a. indeholdt et jagtforbud, indirekte var taget stilling efter reglerne i miljøvurderingsloven (NMK afgørelse af 17. marts 2015, j.nr. NMK-41-00280).

Kravet om miljøvurdering og høring af berørte myndigheder og offentligheden må derfor antages at være knyttet til den rammefastsættende regulering eller "plan" som helhed, og ikke til selve kort- eller datagrundlaget.

2.7 Kort og anvendelsesbegrænsninger

De anvendelsesbegrænsninger, der ligger i et korts målestoksforhold og fuldstændighed er i kartografien en gammel og velkendt sag. Problemstillingen har imidlertid også nogle retlige aspekter, der knytter sig til den etablerede sondring mellem konstituerende og konstatende kort.

Hvis et kort er retligt konstituerende, så skal kortets objekter fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For retligt konstituerende kort er der tale om en fortolkning, hvor både selve kortet og kortets hjemmelsgrundlag (bemyndigelsen) indgår. Kortet er en del af

retsreglen og ligesom retsreglen skal det fortolkes. Ligesom fortolkningen af retsregler kan kræve kendskab til forarbejder og forhistorie, kan fortolkningen af kort også kræve det.

Kortlægningen af nitratsfølsomme indvindingsområder er et godt eksempel herpå. Nitratsfølsomme indvindingsområder er efter § 2, stk. 1 i bekendtgørelse 1265/2013 de områder, der er vist på kortet i bekendtgørelsen (vist øverst i marginen til højre). Efter § 2, stk. 2 er kortet tillige vist på Danmarks Miljøportal (vist nederst i margin).

Der er meget stor forskel på opløseligheden i bekendtgørelsens kort og i områdernes visning i Miljøportalen. Bekendtgørelsen angiver målestoksforholdet til 1:600.000 men reelt er det når bekendtgørelsen printes omkring 1:725.000. Det betyder, at afgrænsningen af områderne typisk kan fastlægges i marken med +/- 300-400 meters nøjagtighed. Tager man derimod miljøportalens GIS kan områderne fastlægges i marken med en nøjagtighed helt ned til ca. 1 m.

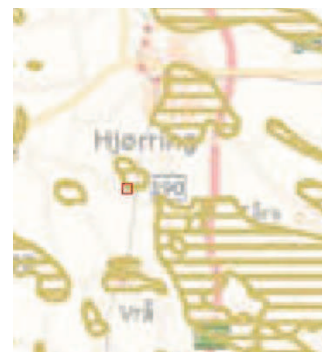
Det retlige spørgsmål er, om det er kortet i bekendtgørelsen eller kortet på miljøportalen, der fastlægger afgrænsningen af de nitratsfølsomme indvindingsområder? Og hvis det er kortet i bekendtgørelsen, med hvilken nøjagtighed kan det så anvendes uden yderligere hjemmelsgrundlag?

Ved konstaterende kort er der naturligt nok ikke de samme problemer i.f.t. spørgsmålet om retlig autoritet som ved konstituerende kort. De konstaterende kort er jo i sagens natur ikke retligt autoritative. Der er imidlertid nogle andre væsentlige problemstillinger knyttet til konstaterende kort – særligt i forbindelse med kortenes målestoksforhold og fuldstændighed.

Ved konstaterende kort er der i den konkrete sag behov for at vurdere, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej, ligesom der er behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes.

Den første vurdering vedrørende, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej, kan yderligere opdeles i en vurdering af risikoen ved, at kortet falsk negativt og falsk positivt m.h.t. tilstedeværelse af restriktionen.

Et eksempel på dette kunne være tilstedeværelsen af beskyttede fortidsminder på en ejendom. Fortidsminder er beskyttet efter museumslovens § 29 a og Kulturarvsstyrelsen registrerer de beskyttede fortidsminder. Beskyttelsen er imidlertid ikke knyttet til Kulturarvsstyrelsens registrering, men til om fortidsminderne er synlige i terrænet, eller om ejeren har fået en meddelelse om deres tilstedeværelse. En afgørelse



baseret på Kulturarvsstyrelsens registrering må altså indeholde en vurdering af risikoen for, at der er et uregistreret eller fejlregistreret fortidsminde på en ejendom.

I andre situationer er det først og fremmest den geografiske opløselighed, der skal vurderes. Et eksempel på dette kunne være kortet over vandløbskronekanter, der er afgørende for at fastlægge beliggenheden af randzoner og 2 m-bræmmer.

I mange tilfælde vil usikkerhederne ved det anvendte kortgrundlag skulle adresseres ved kontrolmålinger i marken.

2.8 De forvaltningsretlige principper, når der skal træffes afgørelser baseret på geografisk information

Når myndighederne afgør borgernes sager er det forvaltningsretten, der sætter rammen for afgørelsen og stille krav til oplysning af sagen. De vigtigste principper i denne sammenhæng er official- og legalitetsprincippet samt det generelle tværgående princip om saglig forvaltning.

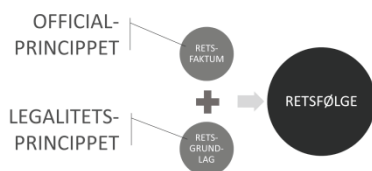
Hvis en myndighed f.eks. skal træffe en afgørelse, der indebærer stillingtagen til, om et byggeri ligger indenfor naturbeskyttelseslovens skovbyggelinje, så anvender myndigheden typisk et geografisk informationssystem i form af kortlaget over skovbyggelinjen. Den faktiske beliggenhed af skovbyggelinjen er imidlertid afhængig af skovens ejerforhold og størrelse, dvs. af såvel fysiske som retlige forhold.

Hvis en opmåling på skærmen viser, at en privatejet skov er et godt stykke over de 20 ha, der er grænsen for, hvornår en privatejet skov trækker skovbyggelinje, kan afgørelsen baseres på, at der er skovbyggelinje. De geodata, der produceres ved kortlægning af fysiske objekter, kan på den måde indgå i en retsanvendelsen til belysning af en sags faktiske forhold, og det er officialprincippet, der afgør om grundlaget er tilstrækkeligt belyst til, at der kan træffes en afgørelse.

Men, hvis den samme myndighed bruger kortlaget over skovbyggelinjer i det geografiske informationssystem til at afgøre, om der er skovbyggelinje, så indgår dette i redegørelsen for sagens retsgrundlag. Her kan man sige, det er legalitetsprincippet, der sætter standarden for myndighedens oplysning af retsgrundlaget.

Officialprincippet

Det er myndighedens pligt at foretage en tilstrækkelig sagsoplysning til, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse. Det kaldes officialprincippet, og det er velbelyst i praksis og velbeskrevet i den retsvidenskabelige litteratur (Garde et al., 2007, p. 171; Rønsholt, 2001, p. 337).



Alt efter hvilken betydning for retsanvendelsen dataenes pålidelighed og kvalitet kan have, skal myndigheden som en del af officialprincippet foretage en vurdering af datakvaliteten. Et vigtigt element heri er også intensiteten af retsanvendelsen – f.eks. betydningen af afgørelsen for den eller de afgørelsen relaterer sig til (Rønsholt, 2001, p. 349).

Hvis myndigheden i eksemplet med skovbyggelinjen vurderer, at der er tvivl om, hvorvidt skoven er over eller under 20 ha. må myndigheden søge den tvivl afklaret – f.eks. ved målinger i marken eller anvendelsen af nyere luftfotos. Kortlaget over skove kan kun bruges med de anvendelsesbegrænsninger og den opløselighed, som det kortlag nu engang har.

Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet indebærer, at det er myndighedernes pligt at basere en afgørelse eller retsanvendelse på den gældende lovgivning og sikre, at der foreligger en tilstrækkelig klar hjemmel for afgørelsen.

Myndigheden skal udrede det retlige grundlag for en beslutning eller afgørelse. Ligesom med det faktiske grundlag er der ingen klare grænser for, hvor stor anstrengelse myndigheden skal udvise for at sikre sig, at det retlige grundlag er i orden, men retsgrundlaget skal være tilstrækkeligt belyst til, at det er ubetænkeligt at træffe en afgørelse.

Her kan retlige geodata indgå på samme vis som anden juridisk information. Og ligesom ved den faktuelle sagsoplysning er myndigheden forpligtet til at vurdere pålideligheden og kvaliteten af den retlige information, der formidles ved geodatasættene.

Hvis myndigheden i eksemplet med skovbyggelinjen vurderer, at der er tvivl om, hvorvidt byggelinjens aftegnning er korrekt i kortlaget over skovbyggelinjer, så må myndigheden søge den tvivl afklaret på baggrund af lovens tekst. Kortlaget over skovbyggelinjer kan også kun bruges med de anvendelsesbegrænsninger og den opløselighed, som det har.

De retlige geodata, der er fremkommet ved en konstaterende kortlægning, giver anledning til særlige problemer. Her er lovgivningen den bagvedliggende specifikation for kortlægningen, men her er det ikke kortlægningen i sig selv, der fastlægger retsstillingen. Det er lovgivningen og ikke kortlægningen, der gælder. Skovbyggelinjerne blev beskrevet ovenfor og et andet velkendt eksempel er den vejledende registrering af beskyttede heder, overdrev m.v. efter naturbeskyttelseslovens § 3. Her kan man ikke lægge til grund, at en eng er beskyttet, fordi den indgår i datasættet over beskyttet natur.

Anvendelsen af retligt konstituerende datasæt – dvs. datasæt fremkommet ved planlægning eller udpegning, er der derimod ikke de

Naturbeskyttelsesloven § 3
Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af
1) heder,
2) moser og lignende,
3) strandenge og strandsumpe samt
4) ferske enge og biologiske overdrev,
når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

samme problemer med, da de er baseret på en konkret stedfæstelse. Derfor kan de som udgangspunkt umiddelbart lægges til grund for en afgørelse eller anden retsanvendelse – også af andre myndigheder.

Et tværgående princip om saglig forvaltning

Hovedindholdet i princippet om saglig forvaltning er, at enhver forvaltningsmyndighed kun er sat til at varetage en vis kreds af offentlige interesser, og at det er ulovligt at varetage andre interesser end de her forudsatte. Det er også en del af grundsætningen, at der er en pligt til at inddrage relevante og saglige hensyn i afvejningen (Garde, 2009b, p. 223). Princippet er i den forstand tværgående, da det retter sig både mod det retlige og det faktuelle sagsgrundlag. Hovedområdet for princippets anvendelse er utvivlsomt de traditionelle forvaltningsafgørelser, men det er antaget, at bestemmelsen også finder anvendelse på anordninger (Garde, 2009b, p. 226), der også omfatter f.eks. bekendtgørelser.

Grundsætningen om berettigede forventninger

Der gælder et almindeligt forvaltningsretligt princip om beskyttelse af borgernes berettigede forventninger (Mørup, 2005, p. 1021). Borgere må altså med en vis ret kunne påberåbe sig de oplysninger, som myndighederne præsenterer for dem. Betingelsen er dog i sagens natur, at der både foreligger en forventning, og at den pågældende forventning vurderes til at være berettiget.

Grundsætningen gælder også for forventningsskabende handlinger som på samme måde som passivitet eller forhåndsbesked kan skabe en forventning om, at en myndighed vil forholde sig på en bestemt måde i en bestemt sag – uden at der nødvendigvis foreligger en klar tilkendegivelse fra myndigheden (Mørup, 2005, p. 584). I forhold til fejlbehæftede eller misvisende konstaterende kort er det dog vanskeligt at forudsige, hvordan domstolene vil forholde sig.

2.9 Strafferetlige principper

Legalitetsprincippet er både et grundlæggende forvaltningsretligt og strafferetligt princip. Ingen kan straffes, medmindre vedkommende er skyldig i et forhold, der er strafbart ifølge lovgivningen.

I forhold til straffesager efter straffeloven er det karakteristisk for straffesager efter miljølovgivningen, at fortolkningen af lovbestemmelserne spiller en langt større rolle (se også Nielsen, 1997, p. 61). Det er altså ofte ikke den pågældende handling og bevisførelse, der er genstand for striden, men derimod hjemmelsgrundlaget og fortolkningen af den pågældende lovbestemmelse.

Når domstolene vurderer beviser for tiltaltes skyld, så skal enhver rimelig tvivl komme den tiltalte til gode. Dette strafferetlige princip gælder imidlertid først og fremmest de faktiske forhold i den juridiske afgørelsesmodel. Når det kommer til lovfortolkningen, er der ikke den samme vægt til fordel for den tiltalte i tvivlsspørgsmål (Nielsen, 2013).

At en borger eller virksomhed har misforstået eller ikke kendt til lovgivningen – det der kaldes retsvildfarelser – fritager ikke for strafferetlig skyld, men straffelovens § 82, nr. 4 indeholder en regel om, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, hvis gerningsmanden har handlet i en undskyldelig retsvildfarelse. En betydelig usikkerhed om retsgrundlaget, herunder mangelfulde eller fejlbehæftede kort, synes i den seneste dom vedrørende overholdelse af randzonenloven fra retten i Holstebro (Retten i Holstebro, 2015) at have været udslagsgivende for frifindelsen.

Ifølge professor i strafferet Gorm Toftegård Nielsen er der dog betydelig forvirring hos domstole og anklagemyndighed vedrørende disse spørgsmål i forhold til miljølovgivningen, og også i forbindelse med strafbare forhold, der f.eks. følger af forkert eller mangelfuld professionel rådgivning (Nielsen, 2013, pp. 96–97).

Der er i de fleste miljølove også indsat bestemmelser, der gør det strafbart ikke at følge myndighedernes afgørelser. Her er det dog vigtigt at være opmærksom på, at afgørelser, der lider af retlige mangler, fordi de ikke overholder forvaltningslovens krav, kan være ugyldige, hvorved manglende overholdelse af reglerne ikke kan straffes. I straffesagen prøves selvstændigt myndighedens iagttagelse af de forvaltningsretlige regler (se f.eks. Pagh, 2014).

2.10 Udvalgte afgørelsestyper og reguleringsmodeller

Myndighedernes virksomhed kan grundlæggende opdeles i retlig regulering, tildeling af ydelser og opkrævning af beløb fra borgerne (Christensen, 1997, p. 7; Revsbech, 2009b, p. 79). Opdelingen er ikke særligt nuanceret, og i praksis er der etableret en skov af kombinations- og mellemformer. Som nævnt ovenfor fokuseres der i denne rapport først og fremmest på konkrete afgørelser.

Regulering, der bygger på fuldt ud lovbundne afgørelser

I mange tilfælde indeholder lovgivningen en udtømmende beskrivelse af, hvilke retsfaktum der udløser en given afgørelse. Præmisserne for afgørelsen og afgørelsens indhold, dvs. retsfaktum og retsfølge, er udtømmende beskrevet (Christensen, 1997, p. 191). Afgørelserne i henhold til den slags bestemmelser kaldes også ofte for lovbundne (Revsbech, 2009b, p. 95), regelbundne (Vang, 2005) eller fuldt ud lovbundne forvaltningsakter. Betegnelsen lov- eller regelbundne afgørelser er i sig

selv ikke så retvisende, alt den stund at alle forvaltningsafgørelser efter legalitetsprincippet er "bundet" af lovgivningen.

De fuldt ud lovbundne afgørelser er velegnet for automatiserede processer i den digitale forvaltning, netop fordi både retsfaktum og retsfølge er udtømmende beskrevet i lovgivningen.

Byggetilladelser er et ofte brugt eksempel på fuldt eller næsten fuldt lovbundne tilladelser. Hvis det ansøgte byggeri lever op til byggelovens og bygningsreglementets krav, har ansøgeren et retskrav på en byggetilladelse. Der er dog også skønsmæssige elementer i en byggetilladelse - f.eks. i vurderingen af "helhedsvirkning" i forbindelse med byggeri. Endvidere kan der knytte sig en betydelig usikkerhed til byggelovens forudsætning om, at byggemyndigheden skal sikre, at byggeriet ikke er i strid med anden lovgivning. En automatiseret byggesagsbehandling, der baserer sig på generelt stedfæstede restriktioner, f.eks. registreringen af beskyttede naturtyper eller skovbyggelinjer, kan derfor være problematisk.

I praksis har det ofte vist sig, at afgørelser, der tilsyneladende virkede fuldt lovbundne, alligevel indeholdt et element af skøn. Det beror på det fundamentale, at alle regler, som Poul Vang skriver, er underlagt den flertydighed og åbenhed, der karakteriserer det menneskelige sprog, således at der næppe findes nogen regel, som har et fuldstændigt entydigt indhold og dermed kun én mening (Vang, 2005).

Regulering der bygger på skønsmæssige afgørelser

Skønsmæssige afgørelser er den anden grundtype af forvaltningsretlige afgørelser (Revsbech, 2009b, p. 94). Her er lovens beskrivelse af afgørelsens præmisser og indhold, eller retsfaktum og retsfølge, ikke fuldt ud beskrevet. Lovgiver har derimod bemyndiget forvaltningen til at udøve et forvaltningsretligt skøn. En regulering, der bygger på skønsmæssige afgørelser, betegnes undertiden også som en regulering ved "løbende tilladelser" (Christensen, 1997, p. 25).

Landzonetilladelsen er et ofte brugt eksempel på en skønsmæssig afgørelse, hvor udfaldet beror på en skønsmæssig afvejning af de modstående interesser i den konkrete sag i relation til planlovens formål.

Princippet om saglig forvaltning spiller en særlig stor rolle i forbindelse med skønsmæssige afgørelser, netop fordi der er et væsentligt råderum for forvaltningen i forbindelse med afgørelsernes udformning. Skønsmæssige afgørelser vil dog ofte være normeret ved afvejningsbestemmelser eller afskæringskriterier, f.eks. kan der kun meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 i særlige tilfælde, jf. lovens § 65, stk. 3 og ikke i strid med kravet om beskyttelse af Natura 2000-områder, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Styringsbestemmelser i kommunale og statslige planer er også ofte møntet på at normere afvejningen af modstående interesser i skønsmæssige afgørelser.

Anmeldeordninger

Anmeldeordninger er en forvaltningsretlig konstruktion, der ikke er særligt indgående behandlet i den forvaltningsretlige litteratur. Der kan formodentligt identificeres en del forskellige former for anmeldelsesordninger, men i arbejdet med denne rapport har vi fundet tre.

Den første form er den, hvor anmeldelsen af en påtænkt aktivitet kun igangsætter et legalitetstilsyn (se også Christensen, 1997, p. 24). Myn-digheden skal altså kun tage stilling til, om det anmeldte er lovligt i forhold til den allerede etablerede retstilstand. Anmeldelse af skovtil-plantning efter driftslovens § 5, stk. 3 og jordressourcebekendtgørelsen er et eksempel herpå.

Den anden form er den, hvor anmeldelsen ikke alene forudsætter et simpelt legalitetstilsyn, men også initierer en vurdering af og stillingta-gen til projektets forenelighed med f.eks. væsentlige beskyttelsesinte-resser. Natura 2000-reglerne i skovloven og naturbeskyttelsesloven er gode eksempler herpå.

I begge situationer gør anmeldeordningen i sig selv kun en begrænset indskrænkning i ejerrådigheden. I den første situation er anmeldeordningen en slags supplerende håndhævelsesinstrument, i det andet til-fælde er det den efterfølgende skønsmæssige afgørelse, der er om-drejningspunktet.

En tredje form, der formodentlig er mere sjælden, er den, hvor anmel-delsen sikrer borgeren en bestemt retsstilling i et fremtidigt sagsfor-løb. Et eksempel på det er anmeldelse af et halvkulturareal efter drifts-lovens § 6. Denne anmeldelse sikrer lodsejeren mulighed for at genop-dyrke arealet, selv om det skulle udvikle sig, så det opfylder de botani-ske kriterier for at være beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Her får borgeren ved anmeldelsen en bestemt retsstilling eller et rets-krav, såfremt borgeren opfylder en række nærmere angivne betingel-ser. Denne sidste situation har flere ligheder med den situation, hvor en borger ansøger om et tilskud, godkendelse eller lignende beroende på en fuldt lovbunden afgørelse.

Tilskudsbetaling

Tilskudsordninger er relativt sparsomt beskrevet i den forvaltningsret-lige litteratur.

Tilskudsordninger indenfor miljø- og landbrugsområdet er oftest ud-formet som fuldt lovbundne afgørelser, da de krav, som en ansøger

Driftslovens § 5

§ 5. Ejere eller brugere af landbrugs-jorder, der er omfattet af § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, skal holde disse fri for opvækst af træer og buske, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Følgende landbrugsjorder er undtaget fra kravet i stk. 1 om frihol-delse for opvækst af træer og buske:

- 1) Arealer med plantage og skov eller arealer anmeldt som skov, jf. stk. 3.*
- 2) Arealer med læhegn og lig-nende.*
- 3) Arealer med småbiotoper, der består af træer og buske, samt småplantninger til og med 0,5 ha.*
- 4) Arealer med anden lovlig be-plantning, jf. § 7.*
- 5) Klitfredede arealer.*
- 6) Arealer, der er meget våde, stejle eller på anden måde van-skelige at rydde med maskiner, eller som er vanskeligt tilgæn-gelige.*

Stk. 3. Uanset bestemmelserne i stk. 1 er det tilladt at etablere skov i over-ensstemmelse med regionplanens bestemmelser om skovrejsning, når der foretages anmeldelse til en myn-dighed bestemt af ministeren for fø-devarer, landbrug og fiskeri.

skal opfylde for at få tilskud, er relativt præcist beskrevet i lovgivningen.

Der må formentlig stilles de samme forvaltningsretlige krav til afgørelser m.h.t. tildeling af tilskud som til andre afgørelser. Vi har ikke i vores undersøgelse fundet ombudsmandsudtalelser eller retspraksis, der mere generelt belyser særlige forhold, der gør sig gældende ved tilskudsudbetaling.

Særligt om automatiserede afgørelsesprocesser

Som Poul Vang anfører findes der i dansk ret endnu ingen almindelig lovregulering af automatisering af retlige afgørelser (Vang, 2005). Udgangspunktet er, at automatiserede afgørelser er underlagt de samme forvaltningsretlige krav, som gælder ved almindelige afgørelser – men også at udgangspunktet kan modificeres i de konkrete tilfælde på baggrund af en fortolkning af hjemmelsgrundlaget og i nogen grad måske også samfundsmæssige effektivitetsbetragtninger.

Det er først og fremmest de skønsmæssige afgørelser, der giver anledning til vanskelige overvejelser i forhold til automatisering af afgørelsesprocesserne (Fenger, 2010, p. 281; Vang, 2005). Det gælder navnlig i forhold til hjemmelsgrundlaget og forbuddet mod at sætte et administrativt skøn under en regel.

Indenfor et stort antal ensartede afgørelser er der dog videre mulighed for automatisering. Dette bæres af effektivitetsbetragtninger og hensynet til ensartede og forudsigelige afgørelser.

Der er dog ikke mange konkrete forsøg, hverken i litteraturen eller retspraksis, på at afgøre, hvor grænserne går for automatiseringen af afgørelsesprocessen. Niels Fenger gør rigtigt opmærksom på, at de automatiserede afgørelsessystemer indebærer vanskeligheder i forhold til officialprincippet og myndighedernes vejledningspligt (Fenger, 2010, p. 282), og Poul Vang skriver meget naturligt, at automatisering formodentligt navnlig egner sig til områder, hvor reglerne er (eller kan blive) enkle, baserede på simple og objektive oplysningskategorier, og hvor behovet for hurtige og ubureaukratiske afgørelser (klart) overstiger behovet for afgørelser, hvor den indgående bedømmelse af en bred ubestemt kreds af faktorer er i højsædet (Vang, 2005).

Nogle ting ligger dog relativt fast, herunder at det kræver lovhjemmel alene at acceptere anvendelsen af elektronisk system for borgerens ansøgning eller kommunikation med det offentlige (Fenger, 2010, p. 283). Ombudsmanden har, som Niels Fenger også anfører, behandlet adskillige sager, hvor IT har spillet en central rolle, og hvor det måtte konstateres, at myndighedernes it-løsninger ikke levede op til selv basale forvaltningsretlige krav og almindelige sagsbehandlingsrutiner. I 2014 udarbejdede Ombudsmanden et notat om de forvaltningsretlige

krav til de offentlige IT-løsninger, som samler op på rækken af sager med IT-relaterede spørgsmål (Folketingets Ombudsmand, 2014). Hovedbudskabet er også her, at de forvaltningsretlige krav gælder uanset, hvorledes en myndighed rent teknisk løser en opgave eller træffer en afgørelse. Der er ikke konkrete ombudsmandsafgørelser, der problematiserer eller tager stilling til det datagrundlag, et administrativt IT-system er bygget på, men partshøringsreglerne må f.eks. indebære, at en ansøger i NaturErhvervstyrelsens tilskudssystem skal have mulighed for at kommentere på rigtigheden af systemets kortgrundlag. Det gælder navnlig, hvis en ansøgning ikke imødekommes fuldt ud.

2.11 Opsamling

Geografiske data produceres på baggrund af en eksplicit eller implicit bemyndigelse i lovgivningen til enten at kortlægge, udpege eller planlægge for et givent forhold. Kortlægning identificerer fysiske objekter, udpegning knytter en retlig attribut til de fysiske objekter eller områder på baggrund af et specifikt regelsæt, mens planlægningen er mere politisk præget ved fastsættelse af rammer, der ikke nødvendigvis i samme er grad bundet til virkelighedens fysiske grænser. Derfor indgår de forskellige geodatasæt produceret ved de forskellige processer også på forskellig vis som en del af enten faktum eller jus i den juridiske afgørelsesmodel.



Kortlægning resulterer typisk i datasæt over fysiske objekter, der dermed udgør en del af sagens faktuelle bedømmelsesgrundlag. Myndighederne er efter officialprincippet forpligtet til at vurdere, om dataene i den konkrete sag har en kvalitet, så det er ubetænkeligt at lægge dem til grund for afgørelsen. Tilsvarende finder forvaltningslovens regler om partshøring vedrørende faktiske forhold af betydning for en sags afgørelse anvendelse.

En myndighed kan dog også kortlægge eller identificere de fysiske objekter, der er omfattet af en given restriktion. Her er lovgivningen den bagvedliggende specifikation for kortlægningen, men det er ikke kortlægningen eller udpegningen i sig selv, der indebærer restriktionen eller konstituerer beskyttelsen. Den form for kortlægning producerer konstaterende retlige geodatasæt.

Udpegning og planlægning resulterer imidlertid i konstituerende retlige geodatasæt, der indgår i en sags retsgrundlag. Her er stedfæstelsen konkret. De retligt konstituerende geodatasæt har den fordel, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsafgørelser. De er derfor også umiddelbart mere egnede til at indgå i delvist automatiserede afgørelsesprocesser, men det er dog nødvendigt at vurdere deres anvendelse i en konkret sammenhæng med hensyn til hjemmelsgrundlag og målestoksforhold. Det følger af legalitetsprincippet.

Mulighederne for at automatisere afgørelsesprocessen beror også på, om afgørelsen har en skønsmæssig eller lovbunden karakter. Afgørelser med skønsmæssige elementer er vanskelige at automatisere uden at komme i strid med forbuddet mod at sætte et skøn under regel. Fuldt lovbundne afgørelser vil derimod lettere kunne automatiseres, hvis IT-systemerne indrettes, så de opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav. Der må imidlertid her tages højde for den retlige karakter af et eventuelt datagrundlag og udvises påpasselighed navnlig i relation til konstaterende datasæt af en generel karakter.

Konklusionen er, at med det nødvendige fokus på dataproduktionen og datasættenes retlige karakter samt det bagvedliggende lovgrundlag i et vist omfang er muligt at anvende automatiserede afgørelser baseret på geodata.

3. EU krav til temaer i markkortet

EU's arealbaserede støtteordninger har afsæt i EU's landbrugspolitik med grundlag i TEUF art. 43. EU's landbrugspolitik inddeles ofte i søjle 1 og 2. Den "direkte" støtte til landbrugere, der fra 2015 kaldes grundbetaling og grøn støtte, har afsæt i søjle 1 om direkte støtte og markedsordninger, mens de forskellige landdistriktsordninger har afsæt i søjle 2 om EU landdistriktspolitik

Afsnittet her redegør indledningsvis for hovedtræk i EU's landbrugslovgivning og derefter for de krav, som EU-lovgivningen specifikt stiller til de kort og datasæt, som indgår i NaturErhvervstyrelsens tilskudsudbetaling og kontrolvirksomhed.

3.1 Generelt om EU's landbrugslovgivning

EU's landbrugslovgivning er som udgangspunkt udstedt som forordninger. En forordning er ifølge TEUF art. 288 umiddelbart anvendelig, dvs. at den umiddelbart er bindende i alle enkeltheder i medlemsstaterne. En forordning skal i modsætning til direktiver ikke omsættes til national lovgivning. Det må dog konstateres, at visse forordninger kan forudsætte fastsættelse af udfyldende eller supplerende bestemmelser på nationalt niveau. Det gælder f.eks. landdistriktsforordningen, der forudsætter, at medlemsstaterne udarbejder nationale landdistriktsprogrammer, hvori det angives, hvilke støtteordninger der skal finde anvendelse i den pågældende medlemsstat. Efter Kommissionens godkendelse kan medlemsstaterne fastsætte nærmere regler for de enkelte støtteordninger.

Den bindende virkning af bestemmelserne i en forordning beror på en nærmere vurdering af de pågældende bestemmelser og den kontekst, de er fastsat i. De enkelte bestemmelser må altså fortolkes med hensyn til hvilke forhold og dispositioner, de er bindende for. Det er således ikke givet, at alle bestemmelser i en forordning har en umiddelbart bindende karakter.

Et andet karakteristika i EU's landbrugslovgivning er, at der er tale om hel eller delvis finansiering gennem EU-midler. Det stiller særlige krav til medlemsstaternes kontrolforanstaltninger, idet der i overensstemmelse med loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3) forudsættes en effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser. Dette er bl.a. udmøntet i særlige kontrolkrav – både på nationalt og EU-niveau – og i en udbredt anvendelse af administrative sanktioner ved manglende overholdelse af støttebetingelserne. For så vidt angår kravene til medlemsstaternes arealkontrol har EU-Domstolen bl.a. i sagen C-417/12 P fastslået, at medlemsstaterne skal godtgøre, at der foreligger et pålideligt kontrolsystem. Sagen endte med en korrektion på 750 mio. kr. som følge af

I sagen C-417/12 P Danmark mod Kommissionen, kunne Danmark ikke godtgøre, at der ikke forelå uregelmæssigheder for så vidt angik pleje af udtagne arealer, eller at de konstaterede uregelmæssigheder blot var enkeltstående tilfælde, som ikke såede tvivl om, at kontrolsystemet samlet set var pålideligt.

mangler ved telemålingskontrol af parceller og kontrol med overholdelse af kravene til udtagne arealer i Danmark.

I det følgende redegøres kort for hovedelementer i henholdsvis den direkte støtte (søjle 1) og landdistriktsordningerne (søjle 2) – sidstnævnte med fokus på de areal- og miljørelaterede ordninger. Endvidere redegøres kort for brugen af horisontale forordninger, navnlig så vidt angår kontrol på tværs af den direkte støtte og landdistriktsordningerne.

Direkte støtte

Den direkte støtte, der med virkning fra 1. januar 2015 afløste den tidligere enkeltbetalingsordning, består af en grundbetalingsordning, en grøn betaling samt eventuelle yderligere betalinger som fastlagt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

Grundbetalingen udbetales til landbrugere, der er i besiddelse af en betalingsrettighed og råder over et modsvarende støtteberettiget areal. For at aktivere en betalingsrettighed skal landbrugeren anmelde de parceller, der svarer til de støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed.

Et landbrugsareal er defineret som et areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanent græsningsareal eller areal med permanente afgrøder.

Ved permanente græsarealer forstås som udgangspunkt arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som er holdt uden for bedriftens omdrift i fem år eller mere;

Den grønne betaling udbetales til landbrugere, der anvender visse landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet. Disse landbrugsmetoder omfatter 1) afgrødediversificering, 2) bevarelse af permanente græsningsarealer og 3) udlæg af miljømæssige fokusområder på landbrugsarealet. Ifølge forordningen kan landbrugerne – med forbehold af medlemsstaternes accept – anvende tilsvarende metoder, herunder forpligtelser under landdistriktsforordningens art. 28, stk. 2, eller en miljøcertificeringsordning, der omfatter de angivne metoder.

Kravet om bevarelse af permanente græsningsarealer består af to elementer. Dels må landbrugerne ikke omlægge eller pløje permanente græsarealer, der af medlemsstaterne er udpeget som miljømæssigt sårbare græsarealer inden for Natura 2000-områder. Tilsvarende gælder for miljømæssigt værdifulde permanente græsarealer, der er udpeget uden for Natura 2000-områder. Dels skal medlemsstaterne sikre, at andelen af permanente græsarealer ikke mindskes med mere end 5 % i forhold til en nærmere fastlagt referenceandel.

Kravet om miljømæssige fokusområder indebærer, at bedrifter med over 15 ha agerjord skal have mindst 5 % miljømæssige fokusområder. Det er op til medlemsstaterne at angive, hvilke af en række angivne arealtyper, der skal indgå som miljømæssige fokusområder, herunder brakarealer, arealer med det, der kaldes landskabstræk, bræmmer langs søer og vandløb og arealer med kvælstofbindende afgrøder.

Medlemsstaterne kan også beslutte at tillade ”kollektiv gennemførelse” for flere landmænd ved sammenhængende fokusområder. Endvidere kan det besluttes at gennemføre op mod halvdelen af procentsatsen på regionalt plan ved erhvervelse af tilstødende miljømæssige fokusområder. Dette forudsætter, at medlemsstaterne udpeger areaerne og forpligtelserne for de deltagende landbrugere.

Landdistriktsordningerne

De overordnede rammer for landdistriktsordningerne er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

Landdistriktsforordningen fastsætter tre overordnede mål om henholdsvis fremme af landbrugets konkurrenceevne, sikring af en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag samt opnåelse af en afbalanceret territorial udvikling. Desuden fastsættes seks EU-prioriteter for landdistrikterne.

Hovedelementet i landdistriktsforordningen er, at medlemsstaterne udarbejder landdistriktsprogrammer, hvori det angives, hvilke foranstaltninger (støtteordninger) der ønskes anvendt og hvordan. Mulige foranstaltninger omfatter ifølge landdistriktsforordningen bl.a. miljø- og klimavenligt landbrug (art. 28), økologisk landbrug (art. 29), Natura 2000 og betalinger iht. vandrammedirektivet (art. 30). Landdistriktsforordningen fastsætter kun få støttebetingelser og overlader dermed et vist råderum til medlemsstaterne til fastsættelse af nærmere støttebetingelser. Som udgangspunkt kan der kun opnås støtte til forpligtelser, der er mere vidtgående end de relevante obligatoriske krav. Medlemsstaterne kan anvende standardantagelser som grundlag for beregning af de ekstraomkostninger og indtægtstab, der kan dækkes under ordningerne. Det skal sikres, at der kun anvendes verificerbare elementer, og hvor det er relevant, at der sker differentiering for at tage hensyn til de regionale eller lokale vilkår på stedet og den faktiske arealanvendelse, jf. Kommissionens gennemførelsesforordning 808/2014. Landdistriktsprogrammet (og støttebetingelserne) skal godkendes af Kommissionen.

Landdistriktsforordningen fastsætter enkelte arealrelaterede definitioner på bl.a. landbrugsjord og skov. For sidstnævntes vedkommende fremgår det udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan vælge at anvende en anden definition af skov baseret på national ret eller registrerings-systemer.

Der er i landdistriktsforordningens art. 47 fastsat nærmere regler for håndtering af arealvariationer fra år til år, f.eks. i forbindelse med overdragelse af hele eller dele af tilsagnsarealet.

Det fremgår af landdistriktsforordningens art. 62, at medlemsstaterne skal sikre, at de valgte foranstaltninger kan verificeres og kontrolleres. Endvidere skal det i overensstemmelse med art. 65 sikres, at systemerne fungerer effektivt i hele programperioden, bl.a. henset til en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

Horisontale regler

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013 fastlægger de overordnede rammer for kontrol mv. for både den direkte støtte og dele af landdistriktsordningerne, herunder de miljørelaterede ordninger. Dette omfatter bl.a. regler om krydsoverensstemmelse og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem.

Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem omfatter bl.a. et system til identifikation af landbrugspareller, et system til identifikation og registrering af betalingsrettigheder samt et integreret kontrolsystem. Arealidentifikationssystemet er nærmere omtalt nedenfor.

Det integrerede kontrolsystem omfatter bl.a. regler om verifikation af forpligtelser og oplysninger og om anvendelse af administrative sanktioner. For så vidt angår kontrol med krydsoverensstemmelse fremgår det af forordningens art. 96, at medlemsstaterne kan anvende eksisterende administrations- og kontrolsystemer i det omfang, de er forenelige med det integrerede system. Kommissionen er tillagt beføjelser til at udstede nærmere regler i gennemførelsesbestemmelser og delegerede retsakter. Dette er bl.a. udmøntet i Kommissionens forordning 809/2014 om gennemførelsesbestemmelser til forordning 1306/2014, for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse samt i Kommissionens delegerede forordning 640/2014 om supplerende regler til forordning 1306/2013.

3.2 Arealidentifikationssystemet

LPIS står for Land Parcel Identifikation System, og de nationale LPIS er rygraden i sagsbehandlingen i forbindelse med udbetalingen af EU tilskud til jordbrugere. Systemet er bygget op omkring det, der kaldes referencepareller. I Danmark er referenceparellen markblokkene i NaturErhvervstyrelsens markblokkort. Markblokkene er topografisk afgrænsede inddelinger af dyrkningsjorden. Der er ca. 350.000 markblokke.

EU-lovgivningen opstiller en række krav til kvalitetskontrollen af markblokkene samt beregningen af det støtteberettigede areal i markblokkene. Disse krav vil der ikke blive redegjort nærmere for i nærværende rapport. Analyserne begrænser sig til spørgsmålet om, hvilke krav der stilles til de øvrige datasæt og kortlag, som indgår i de systemer, der er bygget op om de nationale LPIS.

Udgangspunktet for de nationale LPIS er artikel 70 i forordning 1306/2013, der kræver at medlemsstaterne etablerer et system til identifikation af de landbrugsparceller, der danner grundlaget for udbetalingen af EU-støtte efter søjle 1 og 2. Bestemmelserne suppleres og udfyldes af artikel 5 i Kommissionens forordning 640/2014, der er omdrejningspunktet for de nationale LPIS.

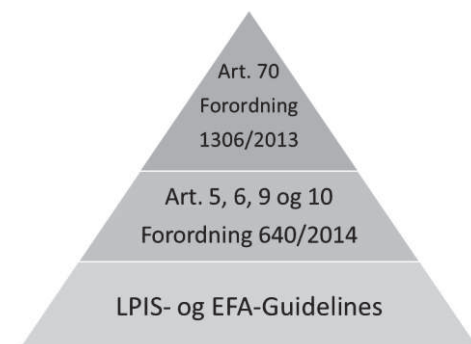
Art. 5 fastlægger de informationer, der som minimum skal knyttes til de nationale LPIS og suppleres af artikel 6, der fastlægger de overordnede rammer for kvalitetsvurderingen af de nationale LPIS. Art. 9 og 10 knytter an til artikel 5, idet de beskriver, hvordan elementer som træer, buske og hegn, det der kaldes spredte landskabstræk, skal håndteres i forhold til fastlæggelsen af det støtteberettigede areal.

Generaldirektoratet for landbrug og landdistriktsudvikling har udgivet en vejledning til bestemmelserne vedrørende de nationale LPIS (European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2015b) og miljøfokusområder (European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2015a). Vejledningerne giver både anbefalinger og støtte til forståelsen af de direktivmæssige bestemmelser.

Både ansøgningsprocessen og den efterfølgende kontrol af ansøgningsgrundlag bygger på kortgrundlaget omkring det nationale LPIS. I Kommissionens forordning 809/2014 artikel 17 stilles nemlig krav til det geografiske grundlag i det elektroniske ansøgningssystem, der anvendes, når der skal søges om støtte, mens artikel 29 stiller krav til den efterfølgende administrative kontrol, også kaldet krydskontrol, der bygger på de nationale LPIS. Art. 17 og 29 i forordning nr. 809/2014 indeholder derfor indirekte nogle krav til de nationale LPIS. Der er dog ikke i disse regler krav til, hvad de forskellige kortlag eller datasæt skal kunne anvendes til – herunder om der skal være tale om retligt konstaterende eller konstituerende datasæt.

Det fremgår dog bl.a. af forordning 809/2014, at støtteansøgninger, ansøgninger om støtte, betalingsanmodninger og eventuelle støttedokumenter, som støttemodtageren forelægges, kan korrigeres og tilpasses når som helst efter indgivelsen, hvis der foreligger indlysende fejl, som den kompetente myndighed anerkender på grundlag af en samlet vurdering af den enkelte sag og forudsat, at støttemodtageren har handlet i god tro.

Endvidere fremgår det af 809/2014 art. 17, at der med virkning fra støtteåret 2016 skal ske en gradvis indfasning af et geospatiale støtteansøgningsskema, hvor der skal anvendes et fortrykt skema med en tilhørende GIS-baseret grænseflade for referenceparceller og miljømæssige fokusområder. Støttemodtageren skal have mulighed for at korrigere eller supplere det fortrykte skema.



3.3 Nærmere om artikel 5 i forordning 640/2014

Artikel 5, stk. 2 kræver, at medlemsstaterne for hver referenceparcel kan fastslå en række forhold. Det drejer sig om de støtteberettigede arealer, arealer med miljøfokusområder og en række andre EU-relaterede områder med betydning for landbrugsdriften.

Fastlæggelse af de støtteberettigede arealer

Artikel 5, stk. 2 litra a og b kræver, at medlemsstaterne kan fastslå det (maksimale) støtteberettigede areal for grundbetalingen (Søjle 1) og for landdistriktsordninger (Søjle 2). Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med artikel 9 og 10 om håndtering af spredte landskabstræk i relation til det støtteberettigede areal.

Parallelt hertil kræver artikel 17, stk. 4 i forordning 809/2014, at de nationale LPIS overfor støtteansøgeren angiver det maksimale støtteberettigede areal pr. referenceparcel, referenceparcellens grænser og entydig identifikation i overensstemmelse med artikel 5, forordning nr. 640/2014.

Fastlæggelse af miljøfokusområder

Artikel 5, stk. 2 litra c kræver, at medlemsstaterne kan fastslå størrelsen og beliggenheden af miljøfokusområder, jf. art. 46, stk. 1 i forordning 1307/2013.

Med en politisk aftale i regeringens økonomiudvalg i januar 2014 blev de arealtyper, der skal indgå som miljøfokusområder i Danmark, udvalgt. Aftalen blev implementeret med § 33-35 i bekendtgørelse 1544/2014 om direkte støtte efter grundbetalingsordningen.

Miljøfokusområder drejer sig efter disse bestemmelser om:

1. Randzoner i henhold til randzonenloven
2. Braklagte arealer i henhold til landmandens støtteansøgning og bekendtgørelsens § 30.
3. Fortidsminder og små søer, der er omfattet af reglerne om god landbrugs- og miljømæssig stand, som fastsat i bekendtgørelse 100/2015 om krydsoverensstemmelse, og beliggende på bedriftens omdriftsarealer. (kræver nærmere behandling, tror jeg)
4. Arealer med lavskov i henhold til landmandens ansøgning og bekendtgørelsens § 28 og § 34
5. Arealer med efterafgrøder i henhold til landmandens ansøgning og bekendtgørelsens § 35.

En del af disse områder er altså nogle, som landmanden bestemmer beliggenheden af i forbindelse med sin mark- og afgrødeplanlægning,

mens andre er områder, hvis beliggenhed eller tilstedeværelse er bestemt af lovgivningen. Braklagte arealer, lavskov og efterafgrøder kan således kun fastlægges på baggrund af landmandens ansøgning og indberetning, mens randzonearealer, fortidsminder og små søer kan fastlægges af myndigheden forud for landmandens ansøgning.

Det følger også af art. 17 stk. 4 i forordning 809/2014, at myndigheden fra og med 2016 skal angive typen, størrelsen og beliggenheden af de miljømæssige fokusområder, der er fastlagt i det foregående år, over for ansøgeren. Tilsvarende kræver forordningens i stk. 5, at ansøgeren på sin side entydigt identificerer og angiver arealet af hver landbrugsparcel og, hvor det er relevant, typen, størrelsen og beliggenheden af de miljømæssige fokusområder.

Som bestemmelserne er udformet, så forudsætter de ikke, at myndighederne autoritativt og entydigt fastlægger miljøfokusområderne. Forordningen forudsætter nemlig, at myndighedernes registreringer ikke altid er korrekte, idet den pålægger ansøgeren at bekræfte de oplysninger, der allerede er i systemet, samt at korrigere oplysningerne om areal, beliggenhed og afgrænsning af en landbrugsparcel eller i givet fald størrelsen og beliggenheden af de miljømæssige fokusområder, hvis de ikke er korrekte eller fuldstændige.

Andre områder af betydning for landbrugsdriften

Artikel 5, stk. 2, litra d angiver, at medlemsstaterne skal fastslå størrelsen og beliggenheden af en række andre områder med tilknyttet EU-lovgivning, hvoraf dem med dansk relevans er Natura 2000-områder, områder omfattet af vandrammedirektivets bestemmelser og særlige områder i Natura 2000-områder udpeget af medlemsstaterne fordi de er dækket af miljøfølsomme permanente græsningsarealer.

- Natura 2000-områderne er udpeget i henhold til habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne og fastlagt i den danske lovgivning ved bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder.
- Områder omfattet af vandrammedirektivets bestemmelser må foruden de afgrænsede vandforekomster med et miljømål omfatte de beskyttede områder, der er nævnt i vandrammedirektivets artikel 6 og implementeret ved vandplanlovens § 16 (idet der dog mangler implementeringen af fiskevande i § 16).
- De særlige områder, der er udpeget af medlemsstaterne i Natura 2000-områder som miljøfølsomme permanente græsningsarealer i henhold til forordningens artikel 45, er implementeret ved bekendtgørelse nr. 100/2015 om krydsoverensstemmelse, bilaget pkt. 1.2.3-1.2.6. Natura 2000-områderne, herunder de særlige områder udpeget af medlemsstaterne,

fordi de er dækket af miljøfølsomme permanente græsningsarealer.

3.3 Sammenfattende om de EU-retlige krav til kortgrundlag

Som artikel 5 og de tilknyttede bestemmelser er skruet sammen, så angiver de kun hvilke informationer, der skal kunne tilvejebringes i relation til den enkelte markblok. Der er, når man ser bort fra de nationale LPIS, som er rygraden i systemet, ikke krav til kvaliteten af de pågældende kortinformationer. Der er heller ikke krav til, om der skal være tale om "retligt bindende" datasæt eller ej. Karakteren af de underliggende kort- eller datasæt kan derfor variere. Som påpeget i sagen C-417/12 P er det dog en forudsætning, at der er tale om et pålideligt system. Det kan bl.a. indebære, at de mest nøjagtige målemetoder mv. bør anvendes.

4. Analyse af udvalgte geodatasæt og deres anvendelsesbegrænsninger

NaturErhvervstyrelsen har udvalgt 9 geodatasæt med henblik på nærmere retlig analyse. Det drejer som datasæt for:

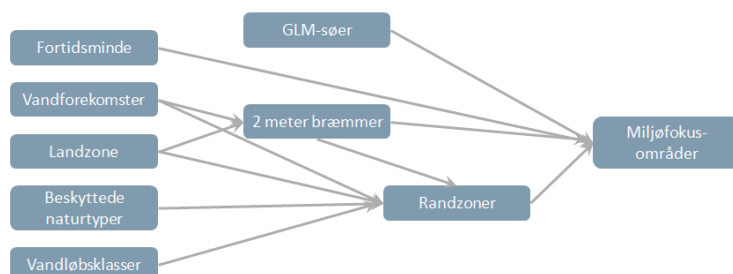
- 2 meter bræmmer
- Vandløbskronekanter
- Områder beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3
- Natura 2000-områder
- Fredskovspligtige arealer
- Fortidsminder
- Miljømæssigt sårbare områder (MSO)
- Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI)
- Områder med High Nature Value (HNV)

Desuden er der medtaget vandforekomster, randzoner og landzoneafgrænsningen, da nogle af de ovennævnte geodatasæt er tæt knyttet til disse områdeafgrænsninger.

Datasættene er analyseret med udgangspunkt i den teoretiske ramme udviklet i del 2 med fokus på retsgrundlag, retlig autoritet og anvendelsesbegrænsninger. Endvidere redegøres der for, hvem der er dataansvarlig og myndighed for de tilknyttede retsregler.

4.1 Den overordnede struktur

Miljø- og areallovgivningen indeholder en lang række bestemmelser, der knytter de forskellige regelsæt til hinanden. Tilstedeværelsen af randzoner efter randzonenlovens § 1 er således knyttet til tilstedeværelsen af 2 m-bræmmer efter vandløbslovens § 69, der igen er knyttet til beliggenheden i landzone efter planlovens § 34. Ydermere er miljøfokusområder efter § 33 i bekendtgørelse nr. 1544/2014 om grundbetalingsordningen efterfølgende knyttet til randzonerne.



Eksemplet er bare et blandt utallige, som areallovgivningen rummer, og på baggrund af forbindelserne mellem de forskellige datasæts retsgrundlag kan man placere dem i forskellige "ordener".

Med de udvalgte datasæt vil en sådan organisering se ud som i tabellen nedenfor.

1. ordens retlige geodata	2. ordens retlige geodata	3. ordens retlige geodata
<ul style="list-style-type: none">• Fredskovspligtige arealer• Beskyttet natur• Vandforekomster• Landzone• Natura 2000-områder• Beskyttede fortidsminder• Nitratfølsomme indvindingsområder	<ul style="list-style-type: none">• 2 m. bræmmer• Randzoner• Miljømæssigt sårbare områder• High Nature Value-områder	<ul style="list-style-type: none">• Miljøfokusområder

Placeringen i ordener kan ikke ske helt stringent, da der, som diagrammet viser, er indskudte datasæt og krydsforbindelser, men sorteringen giver god analytisk mening, idet unøjagtigheder og manglende retlig autoritet i en højere ordens datasæt som udgangspunkt vil forplante sig til unøjagtigheder og manglende retlig autoritet i datasæt af lavere orden.

Ofte vil geodatasættene også bygge på eller relatere sig til nogle grunddata. Således bygger både landzoneafgrænsningen og afgrænsningen af fredskovspligtige arealer grundlæggende på matriklen

Forbindelsen mellem retlige geodatasæt er imidlertid ikke altid helt enkel. Der er flere måder at sammenknytte retlige geodatasæt på.

Den ene måde er ved, at den ene lovbestemmelse blot henviser til den anden. Efter randzonenlovens § 1 skal der således være randzoner langs de vandløb, hvor der efter vandløbslovens § 69 er et krav om 2 m-bræmmer.

Den anden måde er ved, at loven ikke indeholder en direkte henvisning, men derimod indeholder en kompetencenorm til at udpege eller udlægge en bestemt type områder, og denne kompetencenorm så anvendes til at knytte denne type områder til et eksisterende datasæt. Kompetencenormen resulterer ved den metode i et nyt konstituerende kort. Udlægningen af miljømæssigt sårbare områder et eksempel herpå. Efter § 36 i bekendtgørelse 1544/2014 fremgår miljømæssigt sårbare områder af Fødevareministeriets Internet Markkort. Områderne er udpeget på baggrund af konstaterende kort vedrørende Natura 2000-naturtyper, vådområder og kulstofjorde (NaturErhvervstyrelsen, 2015b), men bekendtgørelsen fastslår, at det er Fødevareministeriets Internet Markkort, der autoritativt fastlægger afgrænsningen af miljømæssigt sårbare områder. Man er på den vis gået fra konstaterende til retligt konstituerende kort, med alt hvad derved følger af øget anvendelighed og muligheder for automatisering af sagsbehandlingen.

Sondringen mellem konstaterende og konstituerende kort er vigtig og vil blive fremhævet i det følgende. Det er først og fremmest official-princippet og princippet om saglig forvaltning, der er relevant i bedømmelsen af de konstaterende datasæt, mens det især er legalitetsprincippet, der er relevant vedrørende de konstituerende kort.

Ved konstaterende kort er spørgsmålet om datakvalitet både et spørgsmål om fuldstændighed og geografisk opløselighed. Vurdering vedrørende fuldstændighed – altså om et kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej – kan efterfølgende opdeles i en vurdering af risikoen for, at kortet er falsk negativt eller falsk positivt.

Hvis et kort er retligt konstituerende, så skal kortets objekter fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For retligt konstituerende kort er der tale om en fortolkning, hvor både selve kortet og kortets hjemmelsgrundlag indgår. Kortet er en del af retsreglen, og ligesom retsreglen, er det særligt spørgsmålet om kortets målestoksforhold og dermed opløselighed, der er relevant at tage stilling til.

4.2 Fredskovspligtige arealer

Retsgrundlaget

Fredskovsbegrebet blev indført i 1805 først og fremmest med det formål at holde skovarealerne fri for husdyrs græsning og at holde dem bevoksede med træer, der kunne udvikle sig til højstammet skov. Fredskovspligten medfører en række indskrænkninger i ejerens rådighed over arealet, og kravet om, at fredskovspligtige arealer holdes bevoksede, er for så vidt stadig kernen i skovlovens rådighedsindskrænkninger. Dertil er så kommet nyere krav om beskyttelse af visse naturtyper og krav om anmeldelse af visse aktiviteter som en del af beskyttelsen af Natura 2000-områder.

Afgrænsningen af, hvilke arealer der er fredskovspligtige, er vanskelig. Tidligere krævede det et historisk kendskab til den enkelte skovs tilblivelse og til den skiftende skovlovgivning. I dag er vanskelighederne for private skoves vedkommende koncentreret om det, der kaldes fredskovskonstateringen, og for offentlige skoves vedkommende koncentreret om afgrænsningen af skovbegrebet og forholdet til den kommunale planlægning.

For privatejede jorder angiver skovlovens § 3 i dag, at fredskovspligtige arealer dels er de arealer, som miljøministeren har besluttet skal være fredskovspligtige, dels de arealer, der i matriklen eller tingbogen er noteret som majoratskov.

For at et privatejet areal skal være fredskovspligtigt, skal en af følgende betingelser være opfyldt:

Skovlovens § 3

Stk. 1. Fredskovspligtige arealer er:

- 1) Arealer, som miljøministeren har besluttet skal være fredskovspligtige.*
- 2) Arealer, der i matriklen eller tingbogen er noteret som majoratsskov.*
- 3) Arealer med skov, der ejes eller erhverves af stat, kommuner eller folkekirke, arealer, der ejes af disse, og hvor skov etableres eller indfinder sig, samt tilhørende arealer uden træbevoksning.*

Stk. 2. Miljøministeren beslutter, om et areal er omfattet af stk. 1, nr. 3. § 35. Enhver, der mener at have interesse i at få konstateret den rette beliggenhed af en ejendomsgrænse, kan anmode en praktiserende landinspektør om at afholde en skelforretning, jf. dog § 41.

1. Der skal foreligge en afgørelse fra Naturstyrelsen, der fastslår, at arealet er fredskovspligtigt i henhold til den på afgørelsens tidspunkt gældende lovgivning.
2. Arealet skal udgøres af en matrikel, der er noteret som majoratsskov i tingbogen eller matriklen

Begrebet majoratskov er knyttet til lensafløsningsloven af 1919, der regulerede udstykningsmulighederne fra de gamle len, stamhuse m.v. Efter vedtagelsen af lensafløsningsloven blev alle majorater gennemgået, og deres skovejendoms status som majorat blev tinglyst og senere noteret i matriklen (Miljøministeriet, 2004, bem. til § 3). Denne afgrænsning, der henholder sig til matriklens og tingbogens notering, er ukompliceret.

Den anden gruppe, "arealer som miljøministeren har besluttet skal være fredsskov", giver anledning til overvejelser. Baggrunden for bestemmelsen er, at skovloven af 1980 opererede med 9 forskellige kriterier for, hvilke jorder der var omfattet af fredskovspligt. Man gennemførte så en landsdækkende fredskovskonstatering, der afsluttedes i 1998, og fik fredskovspligten noteret i matriklen. Matriklen skulle herefter fungere som registret for fredskovspligt. Ved lovændringen kunne fredskovspligten retligt have været knyttet til matriklens notering – ligesom landbrugsejendomsbegrebet. Formuleringen i loven betyder imidlertid, at det er den "beslutning", der blev truffet i forbindelse med fredskovskonstateringen med hjemmel i de tidligere eller den nuværende skovlov, der er det retlige grundlag for fredskovspligten (se også Baaner, 2013).

Man overvejede ifølge forarbejderne til 2004-loven at afgrænse fredskovspligtige arealer til de arealer, der er noteret med fredskovspligt i matriklen. Man mente dog, at det var mest hensigtsmæssigt at knytte retsvirkningerne af fredskovspligten til ministerens beslutning. bl.a. fordi fredskovsnoteringen ofte kun gælder dele af matrikler.

Arealer ejet af stat, kommune eller folkekirke, er fredskovspligtige efter skovlovens § 3, når de er bevoksede med skov, eller hænger naturligt sammen med arealer bevokset med skov. Skovlovens skovbegreb afgrænses i praksis både ud fra botaniske, landskabsmæssige og funktionelle kriterier. For at der er tale om "skov" skal arealet altså være bevokset med skovplanter, det skal landskabeligt kunne opfattes som en skov og det skal i et vist omfang også kunne anvendes til skovformål. Der er tale om en relativ vanskelig afgrænsning, der også bærer præg af, at Naturstyrelsens afgørelser på dette område ikke kan pålægges til anden myndighed. Endelig afhænger fredskovspligten af den kommunale planlægning for det bevoksede område, jf. lovens § 3, stk. 4 og 5, hvilket betyder, at også ældre kommune- og lokalplaner kan

have betydning for, om et offentligt ejet areal med skov er fredskovspligtigt.

Der er altså tale om en regulerende rådighedsindskrænkning, der for offentlige skoves vedkommende er generel og private skoves vedkommende konkret i dens stedfæstelse.

Datasættet – fredskovsnoteringen i matriklen

Der har i 200 år været registreret fredskov i både matriklen og tingbogen. Ved ændringen af skovloven i 1989 blev det besluttet at gennemføre en landsomfattende notering i matriklen af fredskovspligtige arealer. Det er dog et åbent spørgsmål, i hvilket omfang registreringen faktisk blev gennemført, idet praksis på de daværende statsskovdistrikter formentlig var ret ujævn.

For matrikelkortets vedkommende kan unøjagtighederne i kortet variere fra få centimeter i byerne til flere meter i landområderne. De lokale unøjagtigheder skyldes bl.a. at kortet er tilvejebragt ved digitalisering af det analoge matrikelkort, som i mange tilfælde baserer sig på 150-200 år gamle opmålinger (Daugbjerg & Villemoes Hansen, 2000, p. 37).

For offentlige arealers vedkommende skal stat, kommuner og folkekirke meddele Naturstyrelsen, når skov erhverves eller indfinder sig på arealer de ejer. Det sker formentlig kun i meget begrænset omfang.

Skovlovens § 41 forpligter miljøministeren til at lade fredskovspligt notere i matriklen, men der er kun tale om det, der kaldes en ordensforskrift og ikke en gyldighedsbetingelse (Baaner, 2013). Der er derfor tale om et konstaterende datasæt, hvis anvendelighed navnlig er afhængig af datasættets fuldstændighed og dataenes geografiske nøjagtighed.

Der var i år 2000 knap 40.000 matrikler noteret med hel eller delvis fredskovspligt (Daugbjerg & Villemoes Hansen, 2000, p. 27). Der foreligger imidlertid ingen oplysninger om datasættets fuldstændighed og dataenes geografiske nøjagtighed.

Konklusion er, at noteringen af fredskovspligt i matriklen ikke er ensbetydende med, at et areal retligt set er fredskovspligtigt. Det må formodes, at risikoen for en falsk positiv registrering er forholdsvis lille, mens risikoen for en falsk negativ registrering af et skovbevokset areal er forholdsvis stor. Noteringen kan ikke uprøvet lægges til grund for afgørelser vedrørende fredskovspligt eller fredskovspligtige arealer.

Der er dog ikke noget i vejen for, at Geodatastyrelsens datasæt over fredskovspligtige arealer, tillægges en given retsvirkning i medfør af andre bekendtgørelser eller anden lovgivning.

4.3 Landzoneafgrænsningen

Retsgrundlaget

Planlovens § 34

Stk. 1 Hele landet er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner.

Stk. 2. Byzoner er

[...]

4) områder, som i en lokalplan er overført til byzone, og

[...]

Stk. 3. Sommerhusområder er

[...]

2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og

[...]

Stk. 4. Landzoner er de områder, der ikke er omfattet af stk. 2 og 3.

Et areals zonestatus bedømmes ud fra planlovens § 34, hvorefter et område, der ikke gyldigt er overført til byzone- eller sommerhusområde ved lokalplan eller tilsvarende ældre planer, er landzone. Et områdes zonestatus fastlægges dermed på baggrund af en vurdering af det kommunale plangrundlag. Der er tale om en både styrende og regulerende restriktion, der er konkret i dens stedfæstelse og generel i dens indhold.

Naturstyrelsen samler alle oplysninger om kommunale planer efter planloven i plansystemDK, og kommunerne har efter planlovens § 54b og cirkulære nr. 68 af 6. september 2006 om plansystemDK pligt til at indberette de kommunale planer til systemet. Der er imidlertid kun tale om en ordensforskrift og kvaliteten af indberetningerne er formodentligt ret svingende. Angivelse af zonestatus i plansystemDK er altså ikke autoritativt i den forstand, at den kan tillægges en selvstændig retsvirkning (se også Baaner, 2013, p. 32).

Datasættet - zonekortet i plansystemDK

Datasættet over zonestatus i plansystemDK baserer sig på kommunernes indberetninger. Der er udgivet datamodeller, men ikke offentliggjort materiale vedrørende datasættets fuldstændighed og geografiske nøjagtighed (Naturstyrelsen, 2015).

Det må formodes, at det først og fremmest er i nærheden af byområder, at der reelt er et problem med datakvaliteten, al den stund at der næppe ligger uregistrerede byzonearealer spredt tilfældigt rundt i landskabet.

Konklusionen er, at plansystemDK's angivelse af et områdes status som landzone ikke er ensbetydende med, at et areal retligt også er landzone. Der er i plansystemDK tale om konstaterende retlige geodata, og hvor der er tvivl om afgrænsningen, kan registreringen i plansystemDK ikke uprøvet lægges til grund for afgørelser efter regelsæt knyttet op på et areals zonestatus. Det er lokalplanen eller byplanvedtægten der autoritativt fastlægger zoneafgrænsningen, men også her kan det imidlertid i praksis også være vanskeligt at fastlægge den præcise afgrænsning.

Der er dog ikke noget i vejen for, at Naturstyrelsens zoneregistreringer i plansystemDK, tillægges en given retsvirkning i medfør af andre bekendtgørelser eller anden lovgivning.

4.4 Områder beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3

Retsgrundlaget

Beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter visse heder, moser, enge, overdrev og søer. Beskyttelsen er velbeskrevet af en lang række miljøretlige forfattere (se bl.a. Anker, 2006b; Pagh, 2009). Det er i mange tilfælde en ganske vanskelig sag at konstatere, om et areal er beskyttet eller ej. De beskyttede arealer afgrænses på baggrund af fortolkning af loven, dens forarbejder og en udviklet nævnspraksis, hvori blandt andet indgår forhold som arealets driftshistorie, botanik og jordbundsforhold samt eventuelle anmeldelser til kommunen efter driftslovens regler (se f.eks. Anker, 2006b).

Der er, når vi taler om heder, moser, enge, overdrev m.v. tale om en regulerende restriktion, der er generel både i stedfæstelse og indhold. De beskyttede vandløb er dog konkret stedfæstet med ministeriets udpegning.

Efter § 5 og 6 kan ministeren kan fastsætte regler, som beskriver og afgrænser de beskyttede naturtyper samt om, at bestemmelserne i § 3 ikke skal gælde for nærmere angivne kategorier af de pågældende naturtyper. Sådanne regler er fastsat i naturtypebekendtgørelsen. Efter § 7 kan ministeren også fastsætte regler om registrering af de beskyttede naturtyper.

Datasættet over beskyttede naturtyper

Datasættet over beskyttede naturtyper er oprindeligt opbygget i forbindelse med det, der er blevet kaldt den vejledende registrering af beskyttelsen, hvor man med udgangspunkt i luftfotos og ministeriets vejledning (Miljøministeriet Skov- og Naturstyrelsen, 1993) har forsøgt at registre de arealer, hvor der er en formodning for, at arealet er beskyttet i henhold til lovgivningens kriterier og Naturklagenævnets praksis. Der er – med undtagelse af registreringen af vandløb – tale om en konstaterende registrering.

Datasættet er i øvrigt ved en større statslig indsats blevet opdateret i de senere år (Poulsen, Kommunernes Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, & Dansk Skovforening, 2010). Der findes så vidt ses ingen offentliggjorte kvalitetsvurderinger af datasættet efter datasættets opdatering.

Konklusionen er imidlertid under alle omstændigheder, at datasættet over § 3-arealer ikke er autoritativt i den forstand, at det umiddelbart kan lægges til grund for afgørelser vedrørende et areals beskyttelsesstatus (se også Baaner, 2013, p. 27). Undtaget herfra er dog vandløbs-temaet.

Naturbeskyttelseslovens § 3

Stk. 1. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb.

Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

- 1) heder,*
- 2) moser og lignende,*
- 3) strandenge og strandsumpe samt*
- 4) ferske enge og biologiske overdrev, når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.*

Stk. 3. Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet af beskyttelsen i stk. 1.

Som ved andre konstaterende kort er der i den konkrete sag behov for at vurdere, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej, ligesom der er behov for at vurdere med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes. Den første vurdering vedrørende om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej, kan yderligere opdeles i en vurdering af risikoen ved at kortet falsk negativt eller falsk positivt m.h.t. tilstedeværelse af restriktionen. For § 3-arealer må risikoen for både falsk positiv og falsk negativ vurderes som relativt stor.

Der er dog som for andre konstaterende datasæt ikke noget i vejen for, at registreringerne tillægges en given retsvirkning i medfør af andre bekendtgørelser eller anden lovgivning.

4.5 Vandforekomster (søer og vandløb med miljømål)

Retsgrundlaget

Bek. 1400/2014 § 2

Stk. 1. Naturstyrelsen identificerer overfladevandområders beliggenhed og grænser inden for vandområdestrikter.

Med afsæt i vandrammedirektivet skal visse søer og vandløb inddeles i det, der kaldes overfladevandområder eller vandforekomster, og have et miljømål. Vandrammedirektivets bestemmelser er for den første cyklus i vandplanlægningen implementeret i miljømålsloven og for den anden cyklus og den anden generation af vandplaner implementeret i vandplanloven (se herom Baaner, 2014).

Både miljømålsloven og vandplanloven henlægger opgaven med at udpege vandforekomster og tildele dem miljømål til miljøministeren. Det sker som en del af basisanalysen, jf. miljømålslovens og vandplanlovens § 6. Begge bestemmelser bemyndiger ministeren til at fastsætte yderligere regler, og disse regler er fastsat i bekendtgørelse 1400/2014, hvor § 2 lægger kompetencen til at afgrænse overfladevandområder hos Naturstyrelsen.

Der er sat spørgsmålstegn ved, om Naturstyrelsen har anvendt kompetencen til at afgrænse vandforekomsterne i overensstemmelse med det direktivmæssige forlæg, idet styrelsen har undladt at medtage en stor del af de mindre vandløb i en vandforekomst (Baaner, 2015), men det er næppe noget, der rækker afgørende ved den nationale anvendelse af afgrænsningerne.

Datasættet over vandforekomster

Datasættet over vandforekomster administreres i et samarbejde mellem Geodatastyrelsen og Naturstyrelsen. I forbindelse med grunddataprogrammet er iværksat et projekt forankret i Geodatastyrelsen med henblik på etablering af et landsdækkende grunddatasæt for vandløb og søer, der indeholder identifikation, geometri, strømningsretning og rørlægning. Det er ambitionen, at vandforekomsterne knyttes til dette grunddatasæt (Geodatastyrelsen, n.d.).

Konklusion er, at udpegningen af søer og vandløb som overfladevand-områder/vandforekomster med et miljømål er retligt konstituerende, og umiddelbart kan lægges til grund for afgørelser i henhold til den tilknyttede lovgivning.

Vurderingen af datasættets anvendelighed må tage udgangspunkt i legalitetsprincippet, og der er – bortset fra den tvivl der på det seneste er rejst vedrørende små vandløb – ikke identificeret umiddelbare problemer i forhold til hjemmelsgrundlaget.

4.6 Natura 2000-områder

Retsgrundlaget

Natura 2000-områder er udpeget som en del af implementeringen af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet i Danmark. Der er en righoldig litteratur om habitatdirektivets implementering (Anker, 2006b; Beijen, 2009; Commission, 2000; Pagh, 2010) herunder udpegningen af Natura 2000-områder, men ingen forfattere går nærmere i dybden med udpegningernes karakter eller geografiske nøjagtighed.

Natura 2000-områderne er udpeget med afsæt i miljømålslovens § 36, der bemyndiger miljøministeren til at foretage udpegningen. Den konkrete udpegning er herefter sket ved habitatbekendtgørelsens § 1 og § 3, der henviser til kortene på bekendtgørelsens bilag 1-4.

Kortene i bilag 1-4 har ikke angivet noget målestoksforhold, men det ligger formentligt et sted omkring 1:4.000.000, hvilket i praksis betyder, at kortet har en opløselighed i marken på nogle kilometer.

Der er først og fremmest tale om en styrende restriktion, idet habitatbekendtgørelsen ligesom de fleste andre regelsæt, der implementerer habitatdirektivets områdebeskyttelse, normerer myndighedernes skøn i en række afgørelsessituationer.

Datasættet og habitatbekendtgørelsen

Naturstyrelsen administrerer datasættet over Natura 2000-områder. Der er ingen offentligt tilgængelige oplysninger vedrørende selve datasættet.

Konklusionen er, at Natura 2000 udpegningerne er konstituerende, således at de som udgangspunkt umiddelbart kan lægges grund for afgørelser i den tilknyttede lovgivning.

Der er dog et væsentligt problem i forbindelse med datasættets anvendelse, idet den konstituerende udpegning er den, der er i habitatbekendtgørelsens bilag 1-4. Det betyder i praksis, at datasættet kun kan bruges med en opløselighed på nogle kilometer, medmindre hjemmelsgrundlaget styrkes i forbindelse med den konkrete anvendelse.

Habitatsbekendtgørelsen

§ 1. Bekendtgørelsen udpeger internationale naturbeskyttelsesområder og fastsætter regler for administrationen af områderne. [...]

§ 3. De udpegede områder er vist på kortbilag nr. 1-4, der findes hos By- og Landskabsstyrelsen og kommunerne [...]

Natura 2000-områderne skal som andre områder med det, der i kapitel 2 er kaldt institutionelle grænser, genfindes i marken ved fortolkning af kortgrundlaget, og den fortolkning skal være meningsgivende i relation til reglernes formål.

4.7 Fortidsminder

Retsgrundlaget

Museumsloven § 29 e

Stk. 1. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, der fastlægger skel gennem fortidsminder.

Stk. 2. De typer af fortidsminder, der er omfattet af beskyttelsen efter stk. 1, er optaget i bilaget til loven.

Stk. 3. I bilaget til loven er fastsat, at visse typer af fortidsminder kun er omfattet af forbuddet i stk. 1, når ejeren har modtaget en meddelelse fra kulturministeren om deres tilstedeværelse. For fortidsminder under terræn eller under bygninger kan kulturministeren i forbindelse med meddelelsen bestemme, at beskyttelsen efter stk. 1 udstrækkes til ejendoms-skellet

Visse fortidsminder er beskyttet af museumslovens § 29 e. Bestemmelsen henviser til lovens bilag 1, der fastsætter at en række fortidsminder såsom gravhøje, forsvarsanlæg og bautasten automatisk er beskyttede, hvis de er synlige i terrænet, mens andre typer fortidsminder, som f.eks. bopladser, veje, broer eller mindesmærker, kun er beskyttede, hvis ejeren har modtaget meddelelse om deres tilstedeværelse.

Efter museumsloven fører kulturministeren et register over bl.a. fortidsminder, men optagelsen i registret er ikke tillagt nogen retsvirkning. Registret kaldes Fund og Fortidsminder.

Registret har indgået i fastlæggelsen af NaturErhvervstyrelsens kort over GLM-fortidsminder omfattet af reglerne om God Landbrugs- og Miljømæssig stand.

Datasættet i Fund og Fortidsminder

Grundlaget for databasen er Nationalmuseets berejsning af hele landet fra 1860'erne til 1920 samt efterfølgende indberetninger fra de danske museer om nye arkæologiske lokaliteter. Fra 2008-2013 foregik også en besigtigelse af samtlige fredede fortidsminder, hvor der bl.a. foretoges GPS-opmåling af dem (se bl.a. Haue & Pedersen, 2008). Databasen foregiver ikke at være komplet eller udtømmende (Kulturarvstyrelsen, 2009, p. 5).

Konklusionen er, at registreringen af fredede fortidsminder i Fund og Fortidsminder er konstaterende, og ikke i sig selv kan lægges til grund for afgørelsen af om et fortidsminde er beskyttet eller ej.

Som ved andre konstaterende kort er der i den konkrete sag behov for at vurdere om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af et beskyttet fortidsminde eller ej, ligesom der er behov for at vurdere med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes.

Den første vurdering af om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej, kan yderligere opdeles i en vurdering af risikoen ved at kortet falsk negativt eller falsk positivt m.h.t. tilstedeværelse af restriktionen. Der er imidlertid ingen umiddelbart tilgængelige oplysninger vedrørende datasættets fuldstændighed, som kan bruges til at vurdere denne risiko.

4.8 Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI)

Retsgrundlaget

Danmark har en efterhånden lang tradition for kortlægning og udpegning af områder med henblik på beskyttelse af grundvandsressourcer til drikkevandsformål (se Anker, 2006a). Vandressourceplanlægningen, som den kaldes, har baggrund i Drikkevandsbetænkningen fra 1998 (Drikkevandsudvalget, 1998) og udpegningen af områder med drikkevandsinteresser (OD) og områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) i amternes regionplanlægning fra 1997 (Miljøstyrelsen, 1995), samt følsomme indvindingsområder – herunder nitratfølsomme indvindingsområder fra 2001 (se herom Baaner & Anker, 2012).

I dag er det retlige afsæt for udpegningen vandforsyningslovens § 11 og 11 a, der bemyndiger ministeren til at fastsætte regler, hvorefter der udpeges bl.a. nitratfølsomme indvindingsområder. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1255/2014, der i bilag 3 udpeger nitratfølsomme indvindingsområder med et angivet målestoksforhold på 1:600.000.

Nitratfølsomme indvindingsområder udpeges principielt stadig med udgangspunkt i Zoneringsvejledningen fra Miljøstyrelsen. Det drejer sig om grundvandsdannende oplande til en vandindvinding eller til et magasin med væsentlige vandindvindingsinteresser indenfor OSD og om grundvandsdannende oplande til de almene vandværker, som skal indgå i den fremtidige vandforsyningsstruktur udenfor OSD. Kriteriet for udpegning af nitratfølsomme indvindingsområder var og er stadig, at grundvandsressourcen skal have et højt eller stigende indhold af nitrat, eller at den geologiske beskyttelse af grundvandsressourcen over for nitratforurening vurderes at være dårlig.

Der er altså tale om en udpegning af områder, som først og fremmest er fysisk betinget og kun rummer et beskeden planlægningselement.

Udpegningen er styrende for administration af en række regelsæt, herunder udbetalingen af økologisk arealtilskud efter bekendtgørelse nr. 80/2015 om økologisk arealtilskud, og de relativt lovbundne miljøgodkendelser efter husdyrloven og bekendtgørelse nr. 1283/2014 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug.

Datasættet og drikkevandsressourcebekendtgørelsen

Danmarks Miljøportal har udgivet en registreringsvejledning for nitratfølsomme indvindingsområder (Danmarks Miljøportal, 2009), men derudover er der ikke fundet offentlig tilgængelig viden om datasættet over nitratfølsomme indvindingsområder.

Vandforsyningslovens § 11a
Stk. 1. Miljøministeren fastsætter regler, hvorved der udpeges
1) områder med drikkevandsinteresser,
2) områder med særlige drikkevandsinteresser,
3) indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områderne nævnt i nr. 2,
4) delområder inden for de områder, der er nævnt i nr. 2 og 3, og som er særlig følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder), med angivelse af, hvilken eller hvilke typer af forurening de anses for følsomme over for [...].

Det store problem ved anvendelse af datasættet er den meget store forskel på opløseligheden af kortene i bekendtgørelsens bilag og i områdernes visning i Miljøportalen. Bekendtgørelsen angiver målestoksforholdet til 1:600.000 men reelt er det omkring 1:725.000. Det betyder, at afgrænsningen af områderne typisk kun kan fastlægges i marken med nogle hundrede meters nøjagtighed. Tager man derimod Miljøportalens kort kan områderne fastlægges i marken med en nøjagtighed helt ned til ca. 50 cm svarende til opløseligheden af de bagvedliggende ortofotos.

Det rejser en række spørgsmål – det første i rækken er, om det er kortet i bekendtgørelsen eller kortet på Miljøportalen, der retligt fastlægger afgrænsningen af de nitratfølsomme indvindingsområder? Og det næste er, hvis det er kortet i bekendtgørelsen; med hvilken nøjagtighed dette kort så kan anvendes?

Da bekendtgørelsens kort er retligt konstituerende, skal områderne efter legalitetsprincippet principielt fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af dette kort.

Miljøportalen opdateres løbende, og kortet på miljøportalen er derfor angivet som "Nitratfølsomme indvindingsområder seneste viden". Hvis det accepteres at anvende Miljøportalens mere nøjagtige kort, er det dermed også accepteret, at der frit kan ske ændringer i.f.t. bekendtgørelsens kort – f.eks. således at nye områder kommer til og andre tages ud?

En anden problemstilling opstår, hvis det viser sig, at kortet i en konkret situation er faktuel forkert – altså hvis et område udpeget som nitratfølsomt indvindingsområde viser sig ikke at være nitratfølsomt, hvilke konsekvenser skal det så have?

Usikkerhederne omkring anvendelsesbegrænsningerne betyder, at kortet – både bekendtgørelsens og miljøportalens - må anvendes med en stor agtpågivenhed i retlige sammenhænge.

4.9 Vandløbslovens 2 meter-bræmmer

Retsgrundlaget

Vandløbslovens § 69 indeholder mod dyrkning m.v. i en 2 m-bræmme langs åbne naturlige søer og vandløb i landzone samt, som der står i bestemmelsen, kunstige vandløb og søer, der i vandplanen efter miljømålsloven enten skal opfylde miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale. Efter det sidste led i § 69 gælder bestemmelsen ikke for isolerede søer under 100 m².

For at der skal være 2 m-bræmmer langs et vandløb skal følgende betingelser altså opfyldes:

Vandløbslovens § 69

Stk. 1. Stk. 1. Dyrkning, jordbehandling, plantning, jf. dog § 34, terræ ændring, anbringelse af hegn, jf. dog § 29, og opførelse af bygværker i landzone må ikke foretages i en bræmme på 2 m langs åbne, naturlige vandløb og søer. Det samme gælder langs kunstige vandløb og søer, der i vandplanen efter miljømålsloven enten skal opfylde miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale. Bestemmelsen gælder dog ikke for isolerede søer under 100 m².

1. Der skal være tale om et vandløb
2. Vandløbet skal være omfattet af vandløbsloven
3. Vandløbet skal ligge i landzone
4. Vandløbet skal være åbent
5. Vandløbet skal være naturligt

Eller

1. Vandløbet skal være kunstigt
2. Vandløbet skal have miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale.

For at der skal være 2 m-bræmmer langs en søbred, skal følgende betingelser være opfyldt:

1. Søen skal være over 100 m²
2. Søen skal være naturlig
3. Søbredden skal ligge i landzone

Eller

1. Søen skal være kunstig
2. Søen skal have miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale.

Bræmmen beregnes efter praksis fra vandløbets eller søens øverste kant, dvs. overgangen fra det skrånende terræn mod vandløbet eller søen til det flade terræn, der normalt kan jordbehandles (Miljøministeriet Skov- og Naturstyrelsen, 2002, p. 6)

Vandløbsloven indeholder ikke nogen definition af "vandløb". Der må efter praksis lægges vægt på, om der er tale om en klart afgrænset terrænfordybning, som er stadigt eller nogenlunde regelmæssigt vandførende. Det er ikke afgørende, om der er tale om naturlige eller menneskeskabte vandløb. Kriterierne er udfoldet i NoMO nr. 147. Vandløb mv., som kun en enkelt har interesse i – det der også kaldes enkeltmandsvandløb – er efter § 2, stk. 2 ikke omfattet af vandløbsloven, medmindre vandløbet er klassificeret som offentligt vandløb. Selv om et vandløb fra sit udspring til udløb i havet kun ligger på en enkelt ejendom, kan andre have en interesse deri, fx i kraft af rettigheder til fiskeri eller sejlads. Bestemmelsen om enkeltmandsvandløb fører også til, at søer beliggende på en enkelt mands ejendom og ikke forbundet med andre søer og vandløb via dræn m.v. heller ikke er omfattet af vandløbslovens regler. Hertil kommer en række afgrænsningsproblemer i forhold til begrebet "naturlige vandløb" (se herom Miljøministeriet Skov- og Naturstyrelsen, 2002). Endelig er afgrænsningen knyttet til landzoneafgrænsningen jf. afsnit 4.3 herom.

Der er ikke i vandløbsloven indsat nogen pligt for vandløbsmyndigheden til at registrere vandløb med bræmmer, men det følger af bekendtgørelse 1235/2014, at vandløbsmyndigheden skal foretage en registrering af de bestemmelser, der gælder for alle vandløb. Der er dog tale om en ordensforskrift og ikke nogen gyldighedsbetingelse.

Med dyrkningsforbuddet i 2 m-bræmmen er der tale om en regulerende restriktion, der gør direkte indgreb i ejerrådigheden. Datasæt over forekomsten af 2 m-bræmmer kan imidlertid med det nuværende lovgrundlag kun være konstaterende og ikke konstituerende.

Datasættet vedrørende 2 m-bræmmer

Naturstyrelsen er ansvarlig for datasættet over 2 m-bræmmer, men der er ingen tilgængelige oplysninger vedrørende datasættets kvalitet og baggrund.

I forbindelse med grunddataprogrammet er som tidligere nævnt iværksat et projekt forankret i Geodatastyrelsen med henblik på etablering et landsdækkende grunddatasæt for vandløb og søer, der indeholder identifikation, geometri, strømningsretning og rørlægning. Det vil formentlig være ambitionen, at også kortlægningen af 2 m-bræmmer knyttes til dette grunddatasæt.

Konklusionen er, at kortet over vandløb med 2 m-bræmmer ikke er autoritativt i retlig forstand og ikke kan lægges uprøvet til grund ved afgørelser efter vandløbsloven eller tilknyttede regelsæt. Der er tale om et retligt konstaterende kort med de begrænsninger, der heraf følger for anvendeligheden.

Ved konstaterende kort er der altid behov for at vurdere, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej – herunder risikoen for falsk positiv og falsk negativ information i kortet – ligesom der er behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes. Det vil imidlertid næppe være praktisk muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om kortet er retvisende.

4.10 Randzoner

Retsgrundlaget

Randzonen blev vedtaget som et led i den danske gennemførelse af vandrammedirektivet. Loven trådte i kraft den 1. september 2012, hvor der blev etableret en dyrknings-, gødsknings- og sprøjtefrie zone langs alle åbne vandløb samt søer større end 100 m² i landzone. Der er altså tale om en regulerende restriktion, der umiddelbart gør indgreb i ejerrådigheden.

Med virkning fra d. 1. august 2014 blev reguleringen ændret, så der nu kun kræves randzoner, hvis der er tale om et åbent vandløb eller en sø

Randzonen § 1

Stk. 1. Der må i landzone ikke foretages gødskning og anden jordforbedring, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning i en randzone på indtil 10 m, jf. stk. 4, fra bredden af de åbne vandløb og søer med et overflade-areal på mere end 100 m²,

1) der er klassificeret som offentlige efter § 9 i lov om vandløb,

2) der er beskyttet efter § 3 i lov om naturbeskyttelse,

3) der er omfattet af kravet om 2-meter-bræmmer i § 69, stk. 1, i lov om vandløb, eller

4) for hvilke der er fastsat miljømål i a) de statslige vandplaner vedtaget i medfør af miljømålsloven eller

b) bekendtgørelser om miljømål udstedt i medfør af lov om vandplanlægning.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for arealer, der anvendes til skov, have, park eller dambrugsaktiviteter.

Stk. 3. Forbuddene i stk. 1 gælder endvidere ikke for ikkemålsatte vandløb beliggende i marskområder m.v. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter nærmere regler om, hvilke områder der er omfattet af 1. pkt..

med et overfladeareal på mere end 100 m² og en af følgende betingelser er opfyldt:

1. det er klassificeret som offentligt efter § 9 i vandløbsloven,
2. det er beskyttet efter § 3 i naturbeskyttelsesloven,
3. det er omfattet af kravet om 2 m-bræmmer i vandløbsloven, eller
4. det har et miljømål fastsat efter miljømålsloven/vandplanloven.

Randzonekravet gælder dog ikke for arealer, der anvendes til skov, have, park eller dambrugsaktiviteter. Det gælder tilsvarende ikke for ikkemålsatte vandløb beliggende i marskområder m.v. Brugen af ordet "ikkemålsatte" er formentlig en fejl al den stund, at det gamle målsætningssystem ved randzonenlovens vedtagelse var erstattet af miljømålslovens nye system med miljømål. Ikkemålsatte må derfor formodentligt forstås som vandløb, der ikke er udpegede som en vandforekomst efter miljømålsloven/vandplanloven.

Randzonekravet er altså en generel restriktion både m.h.t. stedfæstelse og indhold. Loven indeholder dog en konkret reduktionsbestemmelse i § 5, således, at der ikke udlægges randzoner svarende til mere end fem procent af det samlede areal af en given bedrift. Herved er forsøgt sikret, at enkelte lodsejere ikke belastes så hårdt af rådighedsindskrænkningen, at det kan anses som ekspropriation.

Den oprindelige kompensationsordning er afskaffet i forbindelse med den seneste ændring af randzonenloven i 2014, idet randzonerne i de fleste tilfælde vil kunne medregnes som miljøfokusområder under landbrugsstøtteordningen.

Beskyttelsen efter § 3 i naturbeskyttelsesloven er behandlet i afsnit 4.4., 2 m-bræmmerne i afsnit 4.9 og vandforekomster med tilknyttede miljømål i afsnit 4.5. Her blev der redegjort for, hvordan datasættet over søer og vandløb udpeget som vandforekomster og vandløb beskyttede af naturbeskyttelseslovens § 3 var retligt autoritative, mens datasættet over vandløb med 2 m.-bræmmer ikke var det.

Hvad angår vandløbsklassificeringen, så kan vandløb være klassificeret som henholdsvis offentlige og private vandløb. Vandløbsklasserne er ikke et spørgsmål om ejendomsret. Vandløbsklasserne har primært noget at gøre med regulativpligt og vedligeholdelsespligt. Private vandløb vedligeholdes af bredejerne, dvs. dem, der ejer jorden, der støder op til vandløbet, mens offentlige vandløb vedligeholdes af vandløbsmyndigheden.

Tidligere tiders vandløbsklassifikation er vanskelig at få styr på. Vandløb har kun kunnet skifte klasser ved kendelse eller afgørelse fra vandløbsmyndigheden, der har været forpligtet til at føre vandløbsregister, hvoraf klassifikationerne fremgik. Registreringen i registeret har dog ikke været en gyldighedsbetingelse.

Ifølge bekendtgørelse nr. 1235/2014 om klassifikation og registrering af vandløb, så skal vandløbsmyndigheden nu underrette både Naturstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen om ændringer i klassifikationen af vandløb med angivelsen af beliggenheden af vandløbet eller vandløbsstrækningen. Dette er dog heller ikke en gyldighedsbetingelse.

Det er altså ikke muligt at lave et retligt autoritativt randzonekort med randzonenovens afgrænsning af vandløb.

Datasættet over randzonearealer

Naturstyrelsen er ansvarlig for datasættet over randzonebærende vandløb (NaturErhvervstyrelsen, 2015a), men der er ligesom for 2 m-bræmmer ingen tilgængelige oplysninger vedrørende datasættets kvalitet og baggrund.

I forbindelse med grunddataprogrammet er som tidligere nævnt iværksat et projekt forankret i Geodatastyrelsen med henblik på etablering et landsdækkende grunddatasæt for vandløb og søer, der indeholder identifikation, geometri, strømningsretning og rørlægning. Det vil formentlig være ambitionen, at også kortlægningen af randzoner knyttes til dette grunddatasæt.

Konklusionen er ligesom for kortet over vandløb med 2 m-bræmmer, at randzonekortet ikke er autoritativt i retlig forstand og ikke kan lægges uprøvet til grund ved afgørelser efter randzonenloven eller tilknyttede regelsæt. Der er tale om et retligt konstaterende kort med de begrænsninger, der heraf følger for anvendeligheden.

Ved konstaterende kort er der altid behov for at vurdere, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af en restriktion eller ej – herunder risikoen for falsk positiv og falsk negativ information i kortet – ligesom der er behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes.

4.11 Miljømæssigt sårbare områder (MSO)

Retsgrundlaget

Udlægningen af miljømæssigt sårbare sker efter § 36 i bekendtgørelse 1544/2014. Efter § 36 fremgår miljømæssigt sårbare områder af Fødevareministeriets Internet Markkort. Områderne er, som der står i bekendtgørelsen, udpeget på baggrund af kort vedrørende Natura 2000-

Bek. 1544/2014 § 36.

Stk. 1. Områder med højt kulstofindhold eller våde jordbundsforhold beliggende i områder med særligt udpegede Natura 2000 naturtyper beliggende inden for Natura 2000-områder, som NaturErhvervstyrelsen har udpeget som miljømæssigt sårbare, jf. artikel 45, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013, fremgår af NaturErhvervstyrelsens kort over miljømæssigt sårbare områder. Kortet udgør en del af Fødevareministeriets Internet Markkort, jf. bekendtgørelse om markblok og elektronisk Fællesskema.

naturtyper indenfor Natura 2000-områder, vådområder og kulstofjorde. Bekendtgørelse 1544/2914 fastslår imidlertid, at det er Fødevareministeriets Internet Markkort, der fastlægger afgrænsningen af miljømæssigt sårbare områder.

I miljømæssigt sårbare områder må landbrugsparceller med permanente græsarealer efter § 36, stk. 2 og 3 ikke pløjes. Reglerne er ikke helt enkle, idet pløjeforbuddet kun gælder, hvis mere end 50 procent af landbrugsparcellen i 2015 udgøres af permanente græsarealer, der ligger indenfor det miljømæssigt sårbare område. Reglernes overholdelse er en betingelse for at få udbetalt tilskud, så der er grundlæggende ikke tale om en direkte rådighedsindskrænkning i ejerrådigheden, selv om det umiddelbart kan læses således.

Datasættet over miljømæssigt sårbare områder

Der er ikke tilgængelige oplysninger om grundlaget for udpegningen af de miljømæssigt sårbare områder, herunder identificeringen af Natura 2000-naturtyper, vådområder og kulstofjorde.

Tilskudsbetingelserne henholder sig imidlertid entydigt til NaturErhvervstyrelsens kort som en del af Fødevareministeriets Internet Markkort. Kortet er dermed konstituerende, og der er ikke umiddelbart problemer med den aktuelle anvendelse i forbindelse med tilskudsafgørelser.

4.12 High Nature Value (HNV)

Retsgrundlaget

HNV-kortet er udviklet af DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi – for NaturErhvervstyrelsen for at kunne udpege de arealer i det åbne land, der rummer de største biodiversitetsværdier med henblik på at kunne fokusere landbrugsstøtten, bl.a. i henhold til bekendtgørelse nr. 67/2015 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer

Datasættet over HNV-områder

Kortværket er bygget op ved en sammenstilling af en række eksisterende både retlige og ikke-retlige datasæt vedrørende topologi, beskyttede naturtyper, og hidtidige landbrugsmæssige drift (Ejernæs, Skov, Bladt, Fredshavn, & Nygaard, 2012).

HNV-kortet angiver dermed med en vis sandsynlighed og en opløselighed på knap 10x10 meter et areals naturværdi eller -potentiale. Det er tale om noget, der bedst kan beskrives som et autogenereret administrationsgrundlag.

Når der som her er tale om generel regulering rettet mod en ubestemt kreds af personer, er der et betydeligt råderum for lovgiver – eller administrative myndigheder efter bemyndigelse – til at fastlægge det

geografiske grundlag for reguleringen, jf. også kapitel 2.5. Kun hvor der er tale om mere individualiseret eller indgribende regler, stilles der ud fra ekspropriationslignende betragtninger krav til det naturvidenskabelige grundlag for stedfæstelsen. Anvendelsen af HNV-kortet i tilskudsadministrationen kommer altså ikke umiddelbart i konflikt med forvaltningsretlige grundsætninger.

4.13 Miljøfokusområder

Retsgrundlaget

Tilstedeværelsen af et vist areal med miljøfokusområder er en del af de grønne krav, som landmanden skal leve op til for at modtage landbrugsstøtte.

§ 33 i bekendtgørelse nr. 1544/2014 om grundbetalingsordningen fastlægger hvilke arealer, der kan betragtes som miljøfokusområder, og som landmanden kan anvende til at opfylde forpligtelsen. Det drejer sig om:

- 1) Randzoner udlagt i henhold randzonenloven
- 2) 2 m-bræmmer i henhold til vandløbsloven
- 3) Landskabselementer som omhandlet i bekendtgørelsen om god landbrugs- og miljømæssig stand.
- 4) Brakarealer, lavskov og arealer med efterafgrøder, som landmanden selv udlægger på ejendommen

Alle konventionelle bedrifter med over 15 ha. i omdrift skal have 5 % miljøfokusområder for at få den grønne landbrugsstøtte, og landmanden supplerer de allerede kvalificerede arealer med marker med efterafgrøder eller græsudlæg.

Datasættet

Der er tale om et datasæt hos NaturErhvervstyrelsen, der dannes i forbindelse med landmændenes ansøgninger i ansøgningssystemet. Korttemaerne vedrørende randzoner, 2 m-bræmmer og landskabselementer bygger imidlertid på allerede etablerede datasæt.

Randzoner og 2 m-bræmmer er behandlet ovenfor i afsnit 4.9 og 4.10. Kortmaterialet for disse restriktioner var, som der blev redegjort for, konstaterende og ikke retligt autoritativt. I det omfang data over miljøfokusområder bygger på disse, vil de dermed heller ikke være retligt autoritative. Landmanden vil altså ikke på baggrund af disse kort kunne afgøre, om han opfylder kravet om 5 % miljøfokusområder.

§ 33 henholder sig dog ikke direkte til randzonenlovens afgrænsning af randzoner, men bruger formuleringen "udlagt" som randzoner. De betyder, at der kan være tvivl om, der henvises til de randzoner, som landmanden retligt er forpligtet til at respektere efter randzonenloven,

Bek. 1544/2014 § 33.

Stk. 1. Bedrifter, der er omfattet af forpligtelsen til at udlægge miljøfokusområder, kan anvende en eller flere af følgende type arealer til at opfylde forpligtelsen:

1) Randzoner som pr. 1. januar i ansøgningsåret er udlagt som sådan i henhold til lov om randzoner, og bræmmer som pr. samme dato udgør sådanne i henhold til i lov om vandløb, med vægtningsfaktoren 1,5.

2) Landskabselementer i form af fortidsminder samt små søer og vandhuller omfattet af god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. bekendtgørelse om god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM), med vægtningsfaktoren 1.

3) Brakarealer, jf. § 2, stk. 1, nr. 5, der opfylder betingelserne i § 30, med vægtningsfaktoren 1.

4) Arealer med lavskov, jf. § 2, stk. 1, nr. 3, der opfylder betingelserne i § 28 og § 34, med vægtningsfaktoren 0,3.

5) Arealer med efterafgrøder, jf. § 35, med vægtningsfaktoren 0,3.

de randzoner, der fremgår af NaturErhvervstyrelsens randzonekort eller de randzoner, landmanden vælger at udlægge på sin bedrift.

Når det kommer til landskabselementer er bekendtgørelsen om god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) ophævet pr. 1. februar 2015, og reglerne om landskabselementer er indarbejdet i bekendtgørelse 100/2015 om krydsoverensstemmelse.

Efter pkt. 1.36, stk. 1 i bilag 1 til denne bekendtgørelse udgøres GLM-landskabselementerne af fredede fortidsminder med tillæg af en dyrkningsfri 2 m-bræmme samt små søer, vandhuller og eventuel randbeplantning, når landskabselementet ikke overstiger 2.000 m² og er beliggende i markblok. Det er anført i stk. 2, at et landskabselement ikke må fjernes, ødelægges eller reduceres i omfang, og at landskabselementet fremgår af NaturErhvervstyrelsens tema over landskabselementer i Fødevareministeriets Internet Markkort.

Reglerne vedrørende landskabselementer giver hermed også anledning til usikkerhed. For det første er det usikkert, om reglerne i krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsen finder anvendelse på de landskabselementer, der er afgrænset af den generelt formulerede norm i stk. 1 eller den konkrete udpegning i stk. 2. For det andet kan der rejses tvivl om, hvorvidt lovlige fjernelser af landskabselementer – f.eks. nedlæggelse af søer under 100 m² eller fjernelse af fortidsminder i henhold til en dispensation efter museumslovens regler – medfører en overtrædelse af krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsens regler.

Samlet set ser der ud til at være en betydelig usikkerhed vedrørende de miljøfokusområder, som NaturErhvervstyrelsen stiller til rådighed for landmanden i ansøgningsituationen.

4.14 Opsamling på gennemgangen af datasæt

Som det kan ses af ovenstående analyser og tabel 2 er der en betydelig variation i de analyserede kortgrundlag. En del af dem er konstaterende, og dermed ikke retligt autoritative. Andre er givet retligt autoritet enten i kraft af deres retlige ophæng i lovgivningen.

Retlige konstaterende datasæt	Retlig konstituerende datasæt
Fredskovspligt	Vandforekomster
Landzoneafgrænsningen	Natura 2000-områder
Beskyttede naturtyper	Nitratfølsomme indvindingsområder
Vandløb med 2 m-bræmmer	Miljømæssige sårbare områder
Vnandløb med randzoner	High Nature Value-områder
Fortidsminder	

Bek 100/2015, bilag 1, pkt. 1.36
 Stk. 1. Ved et GLMS-landskabselement, jf. bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013, forstås i denne bekendtgørelse et fredet fortidsminde med tillæg af en dyrkningsfri to meter bræmme, små søer, vandhuller og eventuel randbeplantning, når landskabselementet ikke overstiger 2000 m² og er beliggende i markblok.
 Stk. 2. Et landskabselement må ikke fjernes, ødelægges eller reduceres i omfang. Landskabselementet fremgår af NaturErhvervstyrelsens tema over landskabselementer i Fødevareministeriets Internet Markkort.

Miljøfokusområder	
-------------------	--

Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at selv om et kort kan beskrives som havende retlig autoritet, så kan den praktiske anvendelsen at det tilknyttede datasæt være problematisk. Det gælder navnlig for Natura 2000-områder og nitrutfølsomme indvindingsområder, hvor den retlige autoritet er knyttet til kortene i bekendtgørelsens bilag, mens den praktiske anvendelse bygger på datasættet i Miljøportalen med langt større geografisk nøjagtighed.

5. Opsamling og perspektivering

De geografiske data og opbygningen og formuleringen af den bagvedliggende lovgivning er centrale elementer i den digitale arealregulering – elementer som skal have særlig opmærksomhed for at få velfungerende systemer.

Restriktioner kan stedfæstes på to principielt forskellige måder. I den ene form stedfæstes restriktionerne generelt ud fra fysiske objekter eller landskabselementer – f.eks. søer, åer, skove eller fortidsminder. I den anden form stedfæstes restriktionerne på et kortmateriale, der således er gældende og skal overføres til den fysiske virkelighed ved fortolkning, såfremt man ønsker at stedfæste restriktionen i landskabet. Den ene form for stedfæstelse giver kort, der ikke er retligt autoritative, det som også kan kaldes retligt konstaterende kort, mens den anden form giver konstituerende eller retligt autoritative kort. Rapporten analyserer en række udvalgte datasæt. Som det kan ses, er der en betydelig variation i det kortgrundlag, som er tilknyttet areallovgivningens forskellige bestemmelser, og en betydelig del af dem er konstaterende og dermed ikke retligt autoritative.

Særligt i forhold til EU's arealbaserede støtteordninger, og den rolle kort og geodata spiller i de nationale LPIS, er der imidlertid heller ingen krav om, at kort skal være konstituerende eller retligt bindende. EU-lovgivningen angiver kun, hvilke informationer, der skal kunne tilvejebringes i relation til den enkelte markblok og forudsætter, at myndighedernes registreringer ikke altid er korrekte.

Officialprincippet og legalitetsprincippet kræver, at myndighederne tilvejebringer et faktisk og retligt beslutningsgrundlag, før der træffes en given afgørelse. I forhold til de konstaterende kort er der i forbindelse med den konkrete anvendelse behov for at vurdere, om kortet er retvisende m.h.t. tilstedeværelsen af et landskabselement eller en restriktion, ligesom der er behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed kortet kan anvendes. Analyserne viser dog, at der sjældent er den tilstrækkelige viden om de pågældende datasæt til at foretage denne vurdering.

Hvis et kort er retligt konstituerende, så skal kortets objekter fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For retligt konstituerende kort er der tale om en fortolkning, hvor både selve kortet og kortets hjemmelsgrundlag indgår. Undersøgelsen viser her flere problematiske uoverensstemmelser mellem det kort, lovgivningen refererer til og de datasæt, der faktisk anvendes i administrationen. Det gælder f.eks. for Natura 2000-områder og nitratfølsomme indvindingsom-

råder, hvor den retlige autoritet er knyttet til kortene i bekendtgørelsens bilag, mens den praktiske anvendelse bygger på datasættet i Miljøportalen med langt større geografisk nøjagtighed.

Ofte vil de datasæt, der ligger til grund for lovgivningens restriktioner, og arealafgrænsninger relatere sig til hinanden. Den ene måde er ved, at den ene lovbestemmelse blot henviser til den anden. Herved overføres hjemmelsproblemer og manglende retlig autoritet hos det første datasæt til det andet. Den anden måde er ved, at loven ikke indeholder en direkte henvisning, men derimod indeholder en kompetencenorm til at udpege eller udlægge en bestemt type områder, og denne kompetencenorm så anvendes til at knytte denne type områder til et eksisterende datasæt. Derved kan man gå fra et konstaterende kort til retligt konstituerende kort, med alt hvad derved følger af øget anvendelighed og muligheder for automatisering af sagsbehandlingen. I rapportens analyser af udvalgte datasæt er der enkelte eksempler herpå.

De konstituerende kort i kombination med fuldt lovbundne afgørelser er velegnede til automatiserede afgørelsesprocesser. Her overfor står de skønsmæssige afgørelser, der næppe lader sig automatisere uden at komme i konflikt med forbuddet mod at sætte skøn under en regel. Særligt med hensyn til tilskudsordninger, som er relativt sparsomt beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur, så har vi har ikke i vores undersøgelse fundet ombudsmandsudtalelser eller retspraksis, der mere generelt belyser grænserne for automatisering. Tilskudsordninger indenfor miljø- og landbrugsområdet er imidlertid ofte udformet som fuldt lovbundne afgørelser, da de krav, som en ansøger skal opfylde for at få tilskud, er relativt præcist beskrevet i lovgivningen.

Konklusionen er, at med det nødvendige fokus på dataproduktionen og datasættenes retlige karakter samt det bagvedliggende lovgrundlag er det muligt i et vidt omfang at anvende fuldt automatiserede afgørelser baseret på kort.

BEGREBSAFKLARING

Autoritative data evt. autoritative grunddata	Begrebet anvendes i den fællesoffentlig digitaliseringsstrategi fra 2011 (Regeringen, 2011), men uden nærmere angivelse af, hvad der skal lægges i begrebets forståelse. I forhold til anvendelsen af geografisk information i afgørelsesprocessen vil autoritative data være retlige data*, der umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsakter. Som det kan udledes af nærværende rapports vil der være tale om konstituerende data*.
Generelle rådighedsindskrænkninger (modsat konkrete rådighedsindskrænkninger, se disse)	Almindeligvis vil generelle rådighedsindskrænkninger være rettet mod en mere eller mindre ubestemt personkreds. Indenfor de komplekse regelsæt, som dominerer landbrugs, miljø- og planlovgivningen, er definitionen imidlertid ikke nødvendigvis dækkende. Ligesom der kan også må sondres mellem indholdet og stedfæstelsen af rådighedsindskrænkningen. Indholdet af en rådighedsindskrænkning kan godt være generelt beskrevet, som. f.eks. forbuddet mod tilstandsændringer indenfor naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer, og samtidig have en konkret stedfæstelse, som f.eks. åbeskyttelseslinjen, der løber langs visse udpegede større vandløb.
Geodata	Man opfatter traditionelt geodata som data med tre dimensioner eller bestående af tre elementer: sted, attribut og tid (Balstrøm, Jacobi, & Bodum, 2006, p. 23; Heywood, Cornelius, & Carver, 2006, p. 32). Geodata er i INSPIRE-direktivet defineret i artikel 3, stk. 1, nr. 2 som <i>alle data, som rummer en direkte eller indirekte henvisning til et bestemt sted eller geografisk område</i> .
Geografiske informations systemer (GIS).	Geografisk informationssystem eller GIS er en betegnelse for en type af software, hvorved man kan fremstille kort og analysere geografisk information (geodata).

Geografisk infrastruktur (spatial data infrastructure, SDI)	En geografisk infrastruktur handler om facilitering og koordinering af udvekslingen af geografiske data. Infrastrukturen kan beskrives som et dynamisk kompleks af politikker, standarder, og netværk, som gør det muligt at dele data mellem personer på tværs af organisatoriske, administrative eller nationale barrierer.
Grunddata evt. autoritative grunddata	Begrebet anvendes i den fællesoffentlig digitaliseringsstrategi fra 2011 (Regeringen, 2011). I strategien udpeges en række data til at være grunddata (Geografisk information, veje og fast ejendom, boliger, bygninger og adresser, personers identitet, bopæl og familieforhold, virksomheder og deres nøglepersoner, borgernes indkomst, formue og uddannelse). Grunddata bruges i mange grene af den offentlige forvaltning, og der er derfor brug for fælles datasæt, der kan bruges som grundlag for den offentlige forvaltning.
Institutionelle grænser (modsat physical ephemeral boundaries, se disse)	I denne form stedfæstes restriktionerne på et kortmateriale, der således er gældende og skal overføres til den fysiske virkelighed ved fortolkning såfremt man ønsker at stedfæste restriktionen "i marken".
Konkrete rådighedsindskrænkninger (modsat generelle rådighedsindskrænkninger, se disse)	Modsat generelle rådighedsindskrænkninger er konkrete rådighedsindskrænkninger individualiseret eller rettet mod en mere eller mindre bestemt personkreds. Igen er begrebet mere kompleks indenfor landbrugs, miljø- og planlovgivningen, idet der dels kan findes forskellige mellemformer, f.eks. i planer, hvor reguleringen på den ene side ikke er individualiseret men på den anden side dog angår en identificerbar kreds af personer eller ejendomme, ligesom indholdet af en rådighedsindskrænkning kan godt være <i>generel beskrevet</i> , som f.eks. forbuddet mod tilstandsændringer indenfor naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer, og samtidig have en <i>konkret stedfæstelse</i> , som f.eks. åbeskyttelseslinjen, der løber langs visse udpegede større vandløb.
Konstaterende geodata	De konstaterende datasæt angår eller repræsenterer fysiske objekter med fysiske

(modsat konstituerende geodata, se disse)

grænser, hvor de konstituerende datasæt angår eller repræsenterer retlige objekter med det, der indenfor kartografien kan kaldes "fiat" (Smith, 1995) eller institutionelle (Galton, 2003, p. 152) grænser. De konstaterende retlige geodata er principielt en del af en sags faktuelle oplysningsgrundlag.

Konstituerende geodata
(modsat konstaterende geodata, se disse)

Retlige geodata, der stedfæstes med udgangspunkt i en kompetencenorm, kan kaldes retligt konstituerende geodata. Det gælder f.eks. udpegningen vandløb med åbesskyttelseslinje efter naturbeskyttelseslovens § 16 eller vandløb beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3. Udpegningerne og de bagved liggende geodatasæt er retligt autoritative i den forstand, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsakter. De konstituerende retlige geodata er autoritativ retlig information og dermed en del af en sags retsgrundlag.

Kortlægning

En myndighed kan være bemyndiget til at kortlægge fysiske objekter – f.eks. vandløb. Denne kortlægning kan danne udgangspunkt for et topografisk kort eller et vandløbstema i GIS. Denne kortlægning vil typisk ske på baggrund af en rent teknisk specifikation. Kortlægningen af fysiske objekter har i sig selv normalt ingen umiddelbar retsvirkning.

Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet indebærer, at det er myndighedernes pligt at basere en afgørelse eller retsanvendelse på den gældende lovgivning og sikre, at der foreligger en tilstrækkelig klar hjemmel for afgørelsen.

Official princippet

Det er myndighedens pligt at foretage en tilstrækkelig sagsoplysning til, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse. Det kaldes officialprincippet, og det er velbelyst i praksis og velbeskrevet i den retsvidenskabelige litteratur (Garde et al., 2007, p. 171; Rønsholt, 2001, p. 337).

Physical ephiphenomenal boundaries
(modsat institutionelle grænser, se disse)

I denne ene form stedfæstes restriktionerne ud fra konkrete landskabs-elementer – f.eks. søer, åer skove eller fortidsminder. Landskabselementerne har fysiske grænser, som

også kaldes physical ephiphenomenal boundaries (Galton, 2003), fordi de er repræsenteret ved forskelle mellem den fysiske virkelighed på hver side af grænsen. Grænserne overføres til eller repræsenteres på et kortmateriale ved en fortolkning af den fysiske virkelighed i henhold til kortmaterialets specifikation.

Planlægning

Myndigheder kan have kompetencer til at planlægge for visse områdetyper. Det er karakteristisk for fysisk planlægning, at der hermed fastsættes rammer for fremtidige dispositioner, og at den retlige restriktion fastlægges i kraft af planen.

En sådan planlægning, kan have mere eller mindre direkte retsvirkning for borgerne eller alene være styrende for myndighederne. Planlægning indebærer ofte et stort element af politisk eller administrativt skøn.

Planlægning beror naturligvis på anvendelsen af retlige kompetencer og en forudgående kortlægning af den fysiske virkelighed. Både det politiske, det retlige og det naturfaglige grundlag skal være i orden, for at en planlægning eller udpegning har tilstrækkelig styrke til at blive respekteret af retssystemet og umiddelbart kunne danne grundlag for retsafgørelser.

Regulering

(modsat styring, se denne)

I forhold til restriktioner skelnes der i den almindelige forvaltningsret ofte mellem regulering og styring. Styring angår myndighedernes forhold, herunder hvilke afgørelser myndighederne skal komme frem til i bestemte situationer, mens regulering umiddelbart gør indgreb i borgernes retsforhold

Retlige geodata

Retlige geodata kan beskrives som *geodata, der primært er karakteriseret ved deres retlige attributter* (Baaner, 2010, p. 7) – og er grundlæggende det samme som man kan kalde georefereret regulering eller georefererede restriktioner.

Retsfaktum

De faktuelle forhold vedr. sagen

Retsgrundlaget

'Jus'

Styring

(modsat regulering, se dette)

I forhold til restriktioner skelnes der i den almindelige forvaltningsret ofte mellem regulering og styring. Styring angår myndighedernes forhold, herunder hvilke afgørelser myndighederne skal komme frem til i bestemte situationer, mens regulering umiddelbart gør indgreb i borgernes retsforhold

Udpegning

Myndigheder kan være bemyndiget til at udpege eller udlægge områder på baggrund af en forholdsvis detaljeret eller specificeret kompetencenorm. Udpegningen er konstituerende, dvs. den kan have direkte retsvirkning for borgerne og være bindende for myndighederne. Udpegningen beror på en retsanvendelse, det der også kaldes konkret subsumption (Revsbech, 2009a, p. 392), og myndighederne kan retligt forpligtes til at udpege områder, der opfylder de retlige krav til at blive udpeget, ligesom der retligt kan tages stilling til, om en udpegning eller afgrænsning af et givent område er berettiget. Anvendelsen af kompetencenormen er retligt normeret i en grad, så udpegningen kan beskrives som retligt korrekt eller retligt forkert, men udpegningen indebærer imidlertid ofte også et vist element af lovbundet skøn.

REFERENCELISTE

- Anker, H. T. (2006a). Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer. I: Basse, E. M. (Red.), Miljøretten 3: Affald, jord, vand og råstoffer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Anker, H. T. (2006b). Naturbeskyttelseslovgivning. I: Basse, E. M. (Red.), Miljøretten 2 (Bd. 2, s. 417–556). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arbejdsgruppe under teknologirådet. (2005). Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning. København.
- Beijen, B. A. (2009). The Implementation of Area Protection Provisions from European Environmental Directives in the Member States. Utrecht Law Review. Lokaliseret på <http://ssrn.com/paper=1440093>
- Baaner, L. (2006). Retlige rammer for kommunal vandforvaltning - Planer (Social Science Series) (Bd. 18). Royal Veterinary and Agricultural University.
- Baaner, L. (2013). Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet. Geoforum Perspektiv, (23), s. 25–37.
- Baaner, L. (2014). Den nye lov om vandplanlægning. Tidsskrift for Miljø, (5), s. 147–152.
- Baaner, L. (2015). Vandløbene der løb ud af vandrammedirektivet. Tidsskrift for Miljø, (3), s. 91–97.
- Baaner, L. & Anker, H. T. (2012). Indsatsplaner og grundvandsbeskyttelse. Tidsskrift for Landbrugsret, 2012 (2), s. 88–101.
- Christensen, B. (1997). Forvaltningsret - Opgaver, hjemmel, organisation. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Commission, E. (2000). Managing Natura 2000 sites: The provisions of article 6 of the «Habitats» directive 92/43/EEC. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Danmarks Miljøportal. (2009). Registreringsvejledning for Nitratfølsomme indvindingsområder – seneste viden.
- Daugbjerg, P. & Villemoes Hansen, K. (2000). Ejendomsdata. Kort & Matrikelstyrelsen.
- Drikkevandsudvalget. (1998). Drikkevandsudvalgets betænkning. Kbh.: Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen.

Ejernæs, R., Skov, F., Bladt, J., Fredshavn, J. & Nygaard, B. (2012). Udvikling af en high nature value (HNV) indikator. Rangordning af arealer efter naturværdi og potentiale.

Ekner, B. (1996). Landbruget i planlægningen. Landbrugs- og Fiskeriministeriet.

Erhvervs- og Boligstyrelsen, P. (2002). Plandata i Danmark. Kbh.: Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Eyben, B. von, Mortensen, P. & Pagh, P. (2003). Fast ejendom: rådighed og regulering. Kbh.: Thomson.

Fenger, N. (2010). Den forvaltningsretlige teoris udfordringer i starten af det 21. århundrede. Juristen. Lokaliseret på <http://www.djoef.dk/Blade/Juristen/Juristen-2010/Juristen-nr-10-2010/Den-forvaltningsretlige-teoris-udfordringer.aspx>

Folketingets Ombudsmand. (2014). Notat. Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger.

Galton, A. (2003). On the Ontological Status of Geographical Boundries. I: Duckham, M., Goodchild, M. F. & Worboys, M. F. (Red.), Foundations of Geographic Information Science (s. 151–172). Taylor & Francis.

Garde, J. (2009a). De forvaltningsretlige regler. I: Forvaltningsret. Almindelige emner. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde, J. (2009b). Saglige krav. I: Forvaltningsret. Almindelige emner (9. udg., s. 149–292). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde, J., Revsbech, K. & Nørgaard, J. (2007). Forvaltningsret - Sagsbehandling (6. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Geodastyrelsen. (u.å.). Faktaark Delprogram 3 - Fælles grunddata for vandforvaltning og klimatilpasning.

Haue, N. & Pedersen, M. W. (2008). Den digitale Herredsberejsning. Årsberetning 2008 Nordjyllands Historiske Museum.

Husdyrreguleringsudvalget - Arbejdsgruppen om arealregulering. (2010). Rapport fra arbejdsgruppen om arealregulering.

Hvingel, L., Baaner, L. & Schrøder, L. (2014). Mature e-Government based on spatial data - legal. International Journal of Spatial Data Infrastructure Research, 9, s. 131–149. doi:10.2902/1725-0463.2014.09.art6

Jensen, J. A. (2009). Forvaltningens organisation. I: Forvaltningsret. Almindelige emner (5. udg., s. 17–76). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kommunernes Landsforening & Regeringen. (2012). Gode grunddata til alle - En kilde til vækst. København: Rosendahls - Schultz Distribution.

Kulturarvstyrelsen. (2009). Fund og Fortidsminder.

Loiborg, K. (2010). Digital Forvaltning – en udfordring til de forvaltningsretlige krav. I: Henrichsen, C., Rytter, J. E. & Rønsholdt, S. (Red.), Ret, Informatik og Samfund. (s. 255). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

MAD 2014.235 af 2014. Karnov Group.

Miljøministeriet. Forslag til Lov om skove LSF 145, 2004.

Miljøministeriet Skov- og Naturstyrelsen. (1993). Vejledning om registrering af beskyttedenaturtyper. København: Skov- og Naturstyrelsen.

Miljøstyrelsen. (1995). Udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser (Bd. 4/1995). København: Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen.

Mørup, S. H. (2005). Berettigede forventninger i forvaltningsretten. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

NaturErhvervstyrelsen. (2015a). Kort over randzoner. Lokaliseret 28. maj 2015 på <http://naturerhverv.dk/landbrug/kort-og-markblokke/kort-over-randzoner/#c29649>

NaturErhvervstyrelsen. (2015b). Naturerhvervstyrelsens FAQ. Lokaliseret 28. maj 2015 på <http://faq.learningbankapp.com/index.php/category/286>

Naturstyrelsen. (2015). PlansystemDK Datamodeller. Lokaliseret 28. maj 2015 på <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/plansystemdk/datamodeller/>

Nielsen, G. T. (1997). Dansk miljøstrafferet. I: Basse, E. M. (Red.), Håndhævelse af miljølovgivning. GadJura.

Nielsen, G. T. (2013). Strafferet I. Ansvarret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh, P. (2009). Omsætning og regulering af fast ejendom. København: Thomson Reuters.

Pagh, P. (2010). Nye EU-domme om beskyttelse af Natura 2000-områder mod bestående virksomhed. Tidsskrift for Miljø, 2010 (4), s. 154–160.

Pagh, P. (2014). Hvornår skal miljøvurderingsloven anvendes? om miljøvurdering af spildevandsplaner og frivillige planer. Tidsskrift for Miljø, s. 283–293.

Poulsen, T. L., Kommunernes Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening & Dansk Skovforening. (2010). Pressemeddelelse: Service-eftersyn af § 3-naturen. Miljøministeriet Departementet.

Regeringen, KL & Danske Regioner. (2011). Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Schultz Information.

Retten i Holstebro. (2015). Pressemeddelelse: Dom i sag om overtrædelse af randzonenlovgivningen.

Revsbech, K. (1986). Planer og forvaltningsret. C.E.C. Gad.

Revsbech, K. (2009a). Domstolskontrol med forvaltningen. I: Forvaltningsret. Almindelige emner (5. udg., s. 353–448). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Revsbech, K. (2009b). Forvaltningens virksomhed. I: Garde, J. (Red.), Forvaltningsret. Almindelige emner (5. udg., Bd. 5, s. 55–83). København: Jurist- og Økonomforbundet.

Rønsholt, S. (2001). Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling. København: Forlaget Thomson. Gad Jura.

Scartum, D. W. (2006). Elektronisk forvaltning som udfordring for forvaltningsretten. I: Henrichsen, C., Rønsholdt, S. & Blume, P. (Red.), Forvaltningsretlige perspektiver (s. 581–620). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Siau, K. & Long, Y. (2005). Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & Data Systems*, 105 (4), s. 443–458. doi:10.1108/02635570510592352

Smith, B. (1995). On Drawing Lines on a Map. I: Frank, A. U., Kuhn, W. & Mark, D. M. (Red.), *Spatial Information Theory* (Bd. 988, s. 475–484). doi:10.1007/3-540-60392-1_31

Vang, P. C. (2005). Nye tider - nye afgørelsesformer? *Juristen*, 87 (1), s. 2–9. Lokaliseret på http://www.djoef.dk/online/view_artikel?ID=4755&attr_folder=F

Vang, P. C. (2012). Forvaltningen i en overgangstid - forvaltningen i en usikker tid? I: *Ret og usikkerhed* (s. 39–58). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.